

PTE Központi Könyvtár

KG 9

# DOKTORI ÉRTEKEZÉS

DR. Kondorosí Ferenc

1997

01/25  
347  
K 68

**KONDOROSI FERENC**

# **CIVIL TÁRSADALOM MAGYARORSZÁGON**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

PTE Egyetemi Könyvtár



P000926654

**1997.**

X



## TARTALOMJEGYZÉK

Civil társadalom: realitás vagy program?.....	4
Amit a civil társadalomról tudni kell.....	5
A legújabb kori történelem üzenete .....	11
A demokráciának nevezett képviseleti rendszer .....	13
Politikai demokrácia, társadalmi demokrácia, avagy egyszerűen: demokrácia.....	15
A demokratikus küszöb .....	17
Az általános választások hétfejű sárkánya.....	20
Urnákkal a forradalom ellen .....	21
A gondviselő állam találmánya.....	24
A kései demokratizálások .....	26
A demokratizálási kísérletek bukása .....	27
Az 1945-ös demokratikus hullám.....	30
A latin-amerikai demokratizálások.....	32
A kommunizmus utáni időszak .....	34
Menekülés a süllyedő hajóról .....	36
A szereposztás.....	39
A kockázatok kezelése.....	42
Exportálható-e a demokrácia?.....	44
Az önkényuralmi predesztináció doktrínái .....	45
Feltétel nélküli demokrácia? .....	48
Hibrid demokráciák.....	51
A civil társadalom elméletének fejlődése.....	54
Nonprofit elméletek .....	63
A közjavak elmélete .....	66
A szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete.....	67
A támogatási elméletek.....	68
A fogyasztói ellenőrzés elmélete.....	68
Civil szervezetek születése.....	76
A szervezetalapítás természetrajza.....	76
A [civil] szervezetalkotás szabadsága .....	79
A civil társadalom szervezetei .....	88
A nem-kormányzati szervezetek fogalma.....	89
Nonprofit szervezetek.....	91
Magyar nonprofit.....	97
Társadalmi szervezet: a múlt emléke, avagy a civil szervezetek újkori ősforrása?.....	100
Az egyesület dilemmái .....	104
Alapítvány: tetszhaláltól a fénykorig.....	111
A tartós közérdekű cél fogalma.....	113
Az alapító jogai .....	116
Az alapítvány vagyona .....	119



A kezelő szerv hatásköre és tevékenysége.....	121
Ami nem, vagy csak majdnem civil .....	127
Az egyházak civil természete .....	127
Közhasznú társaság: meddig forprofit és mitől civil? .....	133
Köztisztület: az állami szerv és a civil szervezet ötvöze .....	136
Civil kiskapu a közalapítvány felé.....	143
Civil szféra: kedvezményezett és mecénás.....	147
A civil szféra és az önkormányzatok.....	151
A hazai civil szféra és a Phare .....	153
A civil társadalom és a gazdaság néhány összefüggése .....	158
A gazdaság mint háttér.....	159
A civil szféra (is) gazdálkodik.....	165
A civil világ néhány ország jogi szabályozásában.....	171
Anglia nonprofit szektoráról .....	171
A nonprofit szféra néhány németországi tapasztalata .....	174
Nonprofit szféra a holland társadalomban.....	178
Az amerikai modell.....	179
Civil társadalom a törvényi szabályozás árnyékában .....	184
Paradoxonok .....	196
Az állam mint alapító.....	196
A politikai ambíciók paradoxona .....	200
A szervezetválasztás zavara .....	201
Civil társadalom az emberi jogok védelmében.....	203
Polgárrá válás a civil társadalomban.....	207
Az elméleti vita.....	209
A gyakorlati vita .....	210
Összefoglaló.....	214
Résumé .....	220
IRODALOM.....	227

## CIVIL TÁRSADALOM: REALITÁS VAGY PROGRAM?

Az utóbbi 8–10 évben sok, tán túl sok szó esett a civil társadalomról. A „demokrácia”, a „jogállam”, a „polgáriasodás” mellett megjelent a „civil társadalom” is, mintegy elkülönítve, sőt szembeállítva a hatalommal. Annyit jól érzékel a közvélemény, hogy a civil társadalom az önmagukat szervező polgároké, akiket közös céljaik, érdeklődésük tömörít és jórészt önerőből, valamint a rokonszenvezők támogatásával működnek.

A köznyelv, a sajtó, de még tudományos látszatú írások is felváltva használják a civil társadalom, a non-profit szektor, a harmadik szektor vagy a nem-kormányzati szervezetek elnevezést. E kifejezések sokszor nem jelentenek többet, mint minden tartalom nélküli üres hivatkozást, vagy épp jól jövedelmező üzleti vállalkozást takarnak.

A civil társadalom – és ezt már előjáróban leszögezzük – álláspontunk szerint azonban nemcsak politikusi ígéret, nem a publicisztika semmitérő találmanya s (alapvetően) nem kétes megítélésű vállalkozók adócsaló műveleteinek színtere. A civil társadalmat olyan működő jogállamnak tekintjük, ahol érvényesülnek az emberi jogok. Az emberi jogok érvényesülése nélkül ugyanis nincs civil társadalom: azokat a szervezeteket, amelyek magát a civil társadalmat jelentik, döntően a polgárok hozták létre egyesülési joguk gyakorlásával, az emberi méltóság jogából fakadó, az annak egyik megnyilvánulási formájaként tekinthető általános cselekvési autonómia, a szervezetalkítási szabadság alapján.

Ahogy a civil társadalom léte, a terminológiai megjelölések tartalma, úgy a civil társadalmat alkotó szervezetek körének meghatározása is állandó vitát jelent.

A továbbiakban kifejtjük álláspontunkat mindezekről a kérdésekről, de szükségesnek tartjuk, hogy felvázoljuk azt a sok pólusú társadalmi folyamatot is, amelyet divatos szóval átmenetnek nevezünk, s amely a közép-kelet-európai térségben is életre hívta a civil társadalmat: bemutatjuk az idestova többszáz esztendő fogalom átalakulásának főbb állomásait. Értelmezzük a hazai jogi szabályozást és a jogalkalmazás ellentmondásait. Ha az előző sorokból nem derült volna ki – előrebozsátjuk, amit majd bizonyítani is igyekszünk: a jogállam igényével szabályozott civil társadalom hívei vagyunk.

### **Amit a civil társadalomról tudni kell**

Közép-Kelet-Európában a civil társadalom intézményeinek csírái részben a szocialista korszakban, részben a II. világháború előtti időkben gyökereznek. A II. világháború és az azt követő politikai kurzus azonban a negyvenes évek végén megakasztotta a valóban független, nem-kormányzati szervezetek fejlődését a térségben.

A pártállam nem nézte jó szemmel, hogy az emberek autonóm csoportosulásokban vesznek részt, a hivatalostól eltérő értékeket támogatnak, vagy megpróbálnak az állam szerepéből bármely keveset is átvállalni. Az ötvenes években az alapítványok, egyesületek és spontán kezdeményezések nagyobb részét betiltották. A megmaradtakat államosították és a nomenklátúra tagjainak irányítása alá vonták. Ezt a hivatalosan jóváhagyott „civil társadalmat” átpolitizált, hegemon szerepet betöltő makroszervezetek uralták – az egyetlen ifjúsági szervezet, az egyetlen béketanács, az egységes szakszervezet – amelyeket az állam finanszírozott és az állampárt felügyelt.

E mesterséges struktúrák bomlasztása, átépítése hosszú, s nem éppen veszélytelen feladat volt. A passzív ellenállók és a nyíltan ellenzékiek vagy a hivatalosan jóváhagyott szervezetek keretein belül dolgoztak (pl. természetvédelmi klubokban, a cserkészmozgalomban, irodalmi társaságokban), vagy illegális, földalatti szervezeteket hoztak létre, hogy megőrizték a kulturális, szellemi vagy politikai autonómia és integritás valamilyen formáját. A Szolidaritás mozgalom pl. autonóm intézmények egész független szektorát építette ki („repülő egyetemeket”, kiadványokat, újságokat, tanköröket), amelyek a nyolcvanas években valóságos alternatív társadalommá (ahogy a lengyel hazafiak nevezték: párhuzamos polisszá)<sup>1</sup> fejlődtek.

Csehszlovákiában viszont keményen tartotta magát a kommunista uralom egészen 1989-ig, így nem volt lehetőség széles körű ellenzéki tevékenységre vagy önszerveződésre. Ezzel magyarázható, hogy a civil társadalom struktúrái itt csak lassabban alakultak ki.

A „civil társadalom” kifejezést a demokratikus ellenzéki mozgalmak „vezették be” a közép-kelet-európai politikai köznyelvbe a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején. A „társadalmi önszerveződés”, az alulról jövő változások stratégiáját követve ezek a mozgalmak a polgári értékek és a spontán társadalmi kezdeményezések önállósítására törekedtek. A civil társadalom feléledésével független szervezetek, kezdeményezések, mozgalmak keltek életre és az 1989-es átalakulás motorjaivá váltak.

A demokratikus áttörés Bibó István szavaira irányította a figyelmet, aki a magyar demokrácia megteremtése érdekében elengedhetetlennek tartotta, hogy létrejöjjenek „a szabadság kis körei, melyek képesek lesznek a térség feudális múltjának és kommunista rendszereinek meghaladására”.<sup>2</sup>

Meggyőződésünk, hogy a posztkommunista korszak sikere nagyrészt azon múlik majd, hogy sikerül-e létrehozni eleven, működő hálózatot azokból a

<sup>1</sup> Smolar A.: *Comment gérer le passé. Débats polonais*. Paris 1994. Commentaire 65. sz.

<sup>2</sup> Bibó István: *Válogatott tanulmányok* Budapest, Magvető 1986. I. 285. o.



szervezetekből és intézményekből, amelyek az állampolgárok és az állam között közvetítenek, azaz sikerül-e kifejleszteni a politikai kultúra kötőszöveget. A civil társadalom szervezeteire valódi küldetés vár. Csak vázlatosan soroljuk fel, mire is gondolunk.

A civil szervezetek:

- eszközül szolgálnak a társadalmi, technikai fejlődés, az életviszonyok változásai nyomán kialakuló új társadalmi szükségletek kifejezéséhez és aktív kezeléséhez;
- az embereket arra ösztönzik, hogy a társadalmi élet minden területén állampolgárokként viselkedjenek, ne hajoljanak meg az államhatalom előtt, ne hagyatkozzanak annak jóindulatára;
- védelmezik és erősítik a pluralizmust és a társadalmi sokszínűséget, így a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi (és egyéb) identitástudatot;
- függetlenebb és rugalmasabb szolgáltatásaik alternatívát kínálnak a központi állami ellátással szemben;
- létrehozzák azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével a kormány és a piac a közösség által ellenőrizhető és felelősségre vonható.

Az 1989-es társadalmi-politikai átalakulás megteremtette a lehetőségét annak, hogy civil struktúrák keletkezzenek és fejlődjenek térségünkben. E kezdeményezések előrehaladását azonban több, egyidejűleg jelentkező tényező is gátolta.

Először is, e társadalmak energiáinak, erőforrásainak és reményeinek java része – akárcsak a nyugati adományozóké – arra koncentrált, hogy létrejöjjön a piacgazdaság és megszerveződjének a demokratikus kormányzás intézményei. A demokratikus átalakulás során a fő hangsúly az országos vagy makroszintre került: a jogállamiság, politikai pártok, parlamenti gyakorlat beindítására,

felélesztésére. Így kevesebb figyelmet szenteltek az alulról szerveződő mozgalmak, állampolgári kezdeményezések építésére és támogatására.

Másodsorban érdemes arra is figyelemmel lenni, hogy a demokratikus ellenzéki mozgalmak legtehetségesebb aktivistáinak és értelmiségi vezetőinek zöme függetlenségét feladva hivatásos politikussá vált. E vezetők beáramlása az új politikai pártokba, a kormányba és a parlamentbe megkönnyítette ugyan a demokratikus államszervezet kiépülését, ez a folyamat viszont jelentős vérvesztést okozva számos nem-kormányzati szervezet és kezdeményezés vezetését gyengítette meg. Ugyanakkor megjegyzést érdemel, hogy az országos politikában elszenvedett csalódások sok értelmiségit és korábbi aktivistát arra késztettek, hogy visszatérjenek „gyökereikhez”, a civil társadalomba.

Harmadsorban arra utalnánk, hogy a korábbi polgári ellenzéket egy közös ellenség egyesítette: a kommunizmus. Az elnyomó rendszerek bukása után új csoport-identitási formákat kellett keresni. Ez a tény, valamint a szocialista országok politikai összeomlása utáni szétforgácsolódás és gazdasági bizonytalanság jó táptalajt nyújtott olyan társadalmi jelenségek, ideológiák számára, amelyek megosztották az embereket és elvonták a „hasznos” energiákat.

Negyedszer: 1989 után sokan úgy találták, hogy kevesebb idejük jut a politikai és társadalmi kérdésekre. A piaci típusú gazdaságba való átmenet gazdasági megszorításokkal és válságokkal járt, és ez újfajta problémákat jelentett azoknak az állampolgároknak, akik korábban hozzászoktak a biztos állásokhoz és a központilag támogatott árakhoz. A létező szocializmus gyermekei közül sokan a rendszer bukása után is passzívak maradtak, bízva abban, hogy egy új jótevő majd gondoskodik róluk – legyen az a „szabad piac”, a nyugati segítség, vagy egy új, demokratikus kormányzat.

Keleten és Nyugaton egyaránt egyre többen kezdtek rájönni, hogy a szabad piac és a szabad választások önmagukban nem biztosítják az egészséges, demokratikus társadalmak kialakulását és fennmaradását. A piacgazdaság

alkalmas arra, hogy fogyasztói javakat és szolgáltatásokat állítson elő, de számos társadalmi szükséglet kielégítésére – természeténél fogva – csak igen korlátozottan képes. Hasonlóképpen, az állampolgárok nem hagyhatják pusztán a kormányra a fontos közösségi érdekek, közcélok (a tiszta környezet, a polgári szabadságjogok, a társadalmi jólét) képviselését és védelmét. A kiegyensúlyozott, hárompólusú társadalmi fejlődés érdekében a piaci és az állami szektor mellett meg kell tehát jelennie a non-profit szervezetekből álló erőteljes harmadik szektornak is.

Közép-Kelet-Európában a non-profit szervezetek fontos alternatívát kínálhatnak, vagy partnerei lehetnek az államnak a közjó védelmében. A gazdasági nehézségek szerte a térségben szükségessé teszik olyan új társadalmi szervezetek megjelenését, amelyek képesek lesznek arra, hogy enyhítsék a költségvetési megszorításokat és a leépülő állami szolgáltatások egymást erősítő hatását.

A (fél)feudális és szocialista múlt erősen központosított államhatalmat hozott létre, amely rugalmatlanul és érzéketlenül viselkedett az állampolgárok és a közösségek társadalmi szükségleteivel. Térségünk polgárai egyre inkább úgy érzik, csalódtak – sokszor irreális – reményeikben: az állam, a parlament, vagy a mostani politikai pártok sem tudnak jobban megfelelni napi szükségleteiknek. Az új politikai vezetés és a pártok többnyire kis, városi csoportosulások köré szerveződtek, és nem rendelkeznek széles körű kapcsolatrendszerrel, mely a választókhoz és azok érdekeihez fűzné őket. Óriási szakadék választja el a politikai elitet a választók tömegétől, akik a politikát egyre inkább áttekinthetetlen hatalmi játszmának tartják.

A szertefoszlott remények és megszegett ígéretek idején még nyilvánvalóbb, hogy égető szükség van autonóm és hatékonyan működő civil szervezetekre.

A társadalmi átalakulásnak ebben a szakaszában a polgároknak történelmi esélye nyílt arra, hogy demokratikus, alulról szerveződő intézményeket és értéket gyökereztesse meg.

A modernizáció folyamatában – ezt már megtapasztalhattuk – olyan törvények, intézmények szület(het)nek, amelyek nem kedveznek az állampolgári kezdeményezéseknek. A civil társadalom nem mentsvár, nem is remény, hanem – ezt kívánjuk a következőkben bizonyítani – a jog világában is értelmezhető társadalmi program.

Az évek óta vajúdó, filozófiájában is többször átalakult, de a közelmúltban lendületet kapott, s már a kormány által is elfogadott nonprofit törvénytervezet ténye pontosan jelzi azt az igényt, hogy a jog uralmának a civil társadalomban is érvényesülnie kell. A jogi szabályozás hiánya, a bíróságok eltérő gyakorlata jogállamban nem jelent elfogadható magyarázatot a civil szférában előforduló törvényteleniségekre. A törvényi rendelkezéseknek azonban azt is ki kell védeniük, hogy az állam irányítsa, befolyásolja az utonóm módon, a szervezetalkotás alkotmányos alapjoga gyakorlásával létrehozott szervezeteket.



## A LEGÚJABB KORI TÖRTÉNELEM ÜZENETE

(Körkép a civil társadalom előzményeiről)

A Berlini Fal lerombolása európai méretekben váltotta ki azt a reményt, hogy megkezdődött az egyetemes demokratizálódás kora. A portugál, a görög, a spanyol diktatúra felszámolása már a hetvenes évek közepén ilyen reményeket ébresztett. Akkoriban úgy tűnt, hogy a nyugati demokráciák nagy családja ezekkel az országokkal együtt elérte reális határait. Az 1980-as évek végén azonban a közép-kelet-európai kommunista rendszerek bukása, valamint a latin-amerikai katonai hatalmak visszaszorítása új helyzetet eredményezett és zavarba ejtette a teoretikusokat is. Új korszak kezdődött volna? A szegény demokráciák kora jó tán, amelyet elrettentő, fenyegető példaként a schenggenel védett nyugati világ egyre gyakrabban emleget, s amelyre ambivalens érzésekkel tekintenek a szocializmusból ébredő országok. Mivel a közép-kelet-európai és a még keletebbre lévő térség országaiban is hasonló előjelű, hatású folyamatok játszódnak le, lassan egyre nehezebb kétségbe vonni azt az előítéletet, miszerint a demokrácia olyan kincs, amelyet nem minden nép szerezhet meg magának.

Erre a nézetre 1989-ben – sajnos, túl rövid ideig – rácaffolt a legújabb kori történelem. A keleten bekövetkező összeomláshoz ugyanis Afrikában is csaknem azonnal társult a nagy polgári lázadás. Mivel Latin-Amerika már megindult a demokratizálódás útján, s csak az ázsiai és a muzulmán országok voltak késésben – bár Kína, Thaiföld, Indonézia, sőt Vietnám is reményeket keltett – a demokrácia elkötelezett hívei bizton remélhették, hogy csatlakozhatnak majd az 1947 óta demokratizált Indiához, vagy az 1986-ban Corazon Aquino által látványosan megújított Fülöp-szigetekhez.

Míg e változások hatására a klasszikus demokráciák polgárai elvesztették helyzetükből fakadó előjogaikat, addig a demokratikus erényekből és társadalmi modelltől évtizedekig mesterségesen elzárt országok lakosai megszabadultak gátlásaiktól. A nyugatiak – látva keleti szomszédaik és más, a szabadságukra ébredő társadalmak eszmélését – kezdték úgy megjeleníteni a demokráciát, mintha kizárólag ők és ráadásul örök használatba kapták volna. A „felszabadultak” eufóriája rövid életű volt.

Az iszlám társadalmak vallási fundamentalizmussal ötvözték a demokratikus intézményrendszert, legalábbis annak mechanikusan adaptált elemeit. Gyakorlatuk – sommás értékelésünk szerint – ellentétes a pluralizmussal és a toleranciával. Kína úgy erősítette piacgazdaságát, hogy közben politikai mozdulatlanságra kárhoztatta magát. Afrikában a pretoriai változások nem feledtethették a demokratikus mozgalom további kiszélesítésének szükségességét. A volt kommunista térségben Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia szétesett. A volt szovjet és jugoszláv tagországok az államhatalom fenntartása érdekében „jobb napokra” halasztották a valódi demokratizálást.

A közép-kelet-európai térség országaiban három sajnálatos tényező vált meghatározóvá. Az első, miszerint az „átmenet” szó ma nem annyira a demokráciába való átmenetet jelenti, inkább olyan időszakot, amelyben katasztrófák is előfordulhatnak. A második a végrehajtandó reformok végtelen bonyolultságát és bénító ellentmondásait tükrözi: a piac megnyitása azonnali pangást von maga után, amely viszont a demokrácia legitimitását kérdőjelezheti meg, míg a demokratikus gyakorlat – közvetlen hatásában – a gazdasági átalakulást fékezi. A harmadik tényező pedig azt mutatja, hogy maga a „reform” kifejezés eufemizmus; a szükséges változtatások forradalmiak, s az ellenőrizhetetlen láncreakciók Pandora-szelencéjét nyitják meg, sőt gyakran nacionalista indulatok kitöréséhez vezetnek.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Ld. bővebben: Lagroye J. *Sociologie politique* Paris 1997. Amphitéâtre

A torzóban maradt remények azonban nem teszik hiteltelenné, életképtelenné magukat a reményeket. Az ellentmondásos folyamat csupán azt eredményezi, hogy a remény tárgyát ezentúl más névvel próbáljuk jelölni, lemondva a „demokratikus átalakulás” kifejezésről. A diktatúra felszámolásának spanyol példája úgy vitte be a kifejezést a köztudatba, mintha használatra kész modellről volna szó. A publicisztika is analizálta, majd félredobta ezt az első hallásra mesterségesnek tűnő fogalmat, amikor a posztkommunista Európa és az afrikai térségek etnikai konfliktusai megfosztották aktualitásától és megmutatták, hogy egy nép többségének uralma borzalmas is lehet. Azok a politológusok pedig, akik azt hitték magukról, hogy az „átalakulás tudományának”, a „tranzitológiának” a kizárólagos szakértői, egyszerűen nevetségessé váltak.<sup>4</sup> Az átmenet és a köréje font „tudomány” varázsa csak addig hatott, ameddig a tudósok illúziói szoktak, amikor politikai szerepre vágyanak. Az álomról való lemondás azonban előnnyel is járt: így szerényebben térhetünk vissza az alapkérdéshez, amely nyitott maradt: hogyan „léphetünk be” a demokráciába, hogyan teremthető olyan demokrácia, ahol érvényesülnek az emberi jogok, működnek a polgárok autonóm szervezetei és párbeszédet folytatnak, rivalizálnak a hatalommal.

### **A demokráciának nevezett képviseleti rendszer**

Az a demokrácia, amely ma az egyetlen elfogadható kormányzási módnak látszik, nem örvendett mindig ilyen jó hírnévnek. Platón az aljanép uralmát látta benne, Arisztotelész pedig az arisztokratikus rendszert vallotta a legjobb

---

<sup>4</sup> Hermet J.: Le passage á la démeocratie Paris 1996 La bibliothèque du citoyen 37. o.

kormányzatnak. Két évezreddel később, amikor a 18. század végén hamvaiból újjáéledt a demokrácia eszméje, még mindig magán hordta az ókori előítéletek bélyegét. Az utópisták, akik a mindenki egyenlőségének eszméjét fölébe helyezték az egyes ember szabadságának, a történelem folyamán csatát vesztek a pragmatikusokkal szemben, akik viszont (cserébe?) feltalálták a modern képviseleti kormányzást, s az egyén boldogságát privilegizálták a közösség ellenében. Ez utóbbiak azonban valójában féltek a demokráciától, s ha ezt a nevet adták is új találmányuknak, az mégis védelmi rendszerként működött a népi kívánságokkal szemben, s késleltetni igyekezett ezek érvényesülését. A demokrácia e mesterei inkább arra törekedtek, hogy korlátozzák, nem pedig, hogy kiterjesszék a demokráciát. A törvényeket arra használták, hogy erősítést nyerjenek a nép többségével szemben, amelyet felforgató szelleműnek, a vagyonosok irigyeinek bélyegeztek. Ezért tették meg a „jó kormányzat” arany szabályának a képviseleti rendszert, s száműzték mindent, ami a hatalom közvetlen gyakorlását feltételezte volna a nép részéről.

Bernard Manin<sup>5</sup> látványosan mutatta be a szemfényvesztés e mechanizmusát. Míg a logika azt diktálta volna, hogy a demokratikus vezetők hasonlóak legyenek a kormányzottakhoz, ne különbözzenek tőlük társadalmi származás és műveltség tekintetében, mint hajdan az arisztokraták, valójában a fordítottja történt. Továbbra is fennmaradt a különbség kormányzók és kormányzottak között. Igaz, hogy ez a különbség alig észrevehető a képviseleti demokrácia számos előnye mellett. Ez a modell ugyanis rendelkezik azzal az erénnyel, hogy szabályozza a nyitott kasztok hegemoniáját, amelyeket már csak marginálisan határoz meg a születés, s ezért verseny alapján toborzódnak a jól képzett rétegekből. Végző soron az a demokrácia, amelyet a tőlünk nyugatra fekvő térség „megszokott”, úgy határozható meg, mint választáson alapuló váltás-rendszer, amelyben egyesek a legmagasabb posztokra emelkednek, mások pedig

---

<sup>5</sup> Manin, B.: *Les Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Gallimard, 1995.



megbuknak vagy leköszönnek, s nagy valószínűséggel később újra visszatérnek. Minden arra mutat, hogy ez így megfelel az állampolgárok többségének, akik örülnek annak a kényelmes megoldásnak, hogy jogaikat választott személyekre ruházhatják át, fenntartva azonban a lehetőséget, hogy bírálják, vagy akár büntessék őket.

Mivel azonban ez a felfogás nem elég „lelkesítő”, a politikusok másképp fogalmazznak. A demokrácia fölötti (valójában: helyetti) értékekről, s nem a lényegről beszélnek: a választásokról, a képviseletről, a többpárti rendszerről, a bal és a jobb oldalról. A ravaszabbak a bizonytalansági tényezővel jellemzik a demokráciát. Igazuk van: a demokrácia olyan rendszer, amelyben a vezetők jövője nem garantált, függ a népakarattól, s a hatalmaskodó demagógok hamis bizonykodásai nem hatnak a választókra, akik jól ismerik jogaikat. Egyre fontosabb lehet tehát az a kiegyenlítő szerep, amelyet a (deklaráltan) nem politikai szervezetek töltenek be a közéletben.

### **Politikai demokrácia, társadalmi demokrácia, avagy egyszerűen: demokrácia**

Ez a kérdés a formális és tényleges demokrácia régi vitáját idézi. Mindkettőt összebékítette az a tapasztalat, amely azt sugallja, hogy a demokratikus intézmények tiszteletben tartása, ha úgy vesszük, a formalizmus a tényleges demokrácia elengedhetetlen feltétele. Már a kommunista rendszerek összeomlása előtt nyilvánvalóvá vált, hogy az úgynevezett „népi” demokrácia hívei, akik a „polgári” demokráciában csak képmutatást láttak, valójában a despotizmus kialakulásához járultak hozzá. De elhamarkodottan ítélnénk, ha

rögtön az 1917-es forradalmi ideál deformálódására hivatkoznánk, hogy lejárassuk a demokrácia mindenfajta bírálatát.

A probléma részben abból ered, hogy a létező demokrácia, mint kormányforma pere régen eldőlt, anélkül azonban, hogy világos ítélet született volna. Az 1890-es évektől kezdve csak a Bernstein-féle „revizionisták” állították, hogy lehetséges alapvető társadalmi átalakulás a választási harc legális útján. A marxisták számára a formális demokrácia legjobb esetben úgy jelent meg, mint a tényleges demokrácia felé haladás egyik lehetséges útja, amelyet azonban az orosz forradalom sokkal gyorsabban és hatékonyabban látszott elérni. Ezt a tényleges demokráciát kívánták megteremteni minden lehetséges eszközzel, amelyek közül csak egy volt a formális demokrácia, mégpedig a legkevésbé ajánlatos, mivel képes „elaltatni” a munkásosztály élcsapatát. A proletárdiktatúra viszont az áldemokratikusnak bélyegzett rendszereket felváltó valódi demokráciaként tűnt fel, éppen azáltal, hogy semmibe vette a képviseleti rendszerek boszorkányfogásait, nevezetesen a választásokat, amelyeket el is lehet veszíteni.

Ez a felfogás új legitimációt kapott 1945 után, a gyarmati államok felszabadulásával. Előtérbe az anyagi, fizikai és kulturális nyomor felszámolása került, s másodlagossá vált a plurális rendszerek konszolidálása. Sőt, a többpárti rendszeren alapuló demokrácia megosztó jellegűnek, a kormányzást gyengítőnek tűnt, ezért az egypártrendszert részesítették előnyben, s a cél a tényleges demokrácia maradt. Ez a hön óhajtott demokrácia a szocializmus nevet kapta, Afrikában ugyanúgy, mint Ázsiában. Latin-Amerikában Fidel Castro forradalma két évtizeden át példakép volt a szocialista demokráciára áhító országok előtt. A Castro-rajongás elérte a nyugati társadalmakat is, ahol az értelmiség mértékadó körei is a kubai modellre esküdtek.

1975-ben fordulat állt be, rehabilitálódott a pluralista demokrácia. Ennek számos oka volt: a helsinki tárgyalások során hangsúlyt kaptak az emberi jogok,

de ilyen irányban hatottak a szovjet disszidensek tanúságtételei is, s majd Afganisztán lerohanása, a vörös khmerek kegyetlenkedései, s végül a kommunista gazdaság csődje. A hitelvesztéshez hozzájárult a szovjet beavatkozás 1956-ban Magyarországon és Csehszlovákiában 1968-ban. Az új helyzetben ismét azok jutottak szóhoz, akik a demokratikus intézményeket sürgették, szemben az ál-demokrácia, vagy a „létező szocializmus” híveivel. A változás oly mértékű volt, hogy a nyugati demokrácia modelljével együtt divatba jött a piacgazdaság is, vagyis a kapitalista logika. Egyből megszűnt az a vélekedés, hogy a szegények számára közömbös a szabadság. Kiderült, hogy épp ellenkezőleg, ez az igazi fejlődés feltétele. Közép- és Kelet-Európa társadalmi neofita szenvedéllyel bizonyították e tézis igazságát 1990 után. Kevésbé kiszámítható módon csatlakoztak e nézethez a Szaharától délre fekvő országok is. Azok a politikusok pedig, akik szívesen kalandoztak Havannába és Kelet-Berlinbe, a korábban elítélt piaci demokrácia feltétel nélküli hívei lettek.

### A demokratikus küszöb



Ez a csoda túl szép volt ahhoz, hogy ne járjon zavarokkal. A piacgazdaság bevezetése nem azonos a demokratizálódással, mint Kína példája is mutatja. Ráadásul maga a demokrácia sem építhető pusztán kijelentésekre. A jelenlegi változások főleg két kérdést vetnek fel: egyrészt, melyek azok a minimális kritériumok, amelyek az új demokrácia hitelességét szavatolják, másrészt, milyen céloknak kell megfelelnie az ilyen társadalomnak – a pluralista képviselői rendszerek reprodukálásán túl – ahhoz, hogy tartósan fennmaradhasson a gazdasági nehézségektől sújtott népesség körében?

Az első kérdés először is arra figyelmeztet, hogy a liberalizálás és a demokratizálás két különböző dolog. A demokratizálás – nagyon egyszerűen szólva – azt jelenti, hogy lemondunk az egyeduralkodó kormányzási módról a liberális rendszer javára, amely pedig a kormányzottak beleegyezésén alapul. Ezzel szemben a liberalizálás, a látszat ellenére, a diktatúra világához közelít. A diktatórikus módszerek alkalmazásának álláspontunk szerint három módja van: a leplezetlen elnyomás, az anyagi vagy szabályozási kedvezmények, amelyek a szabadság hiányát kompenzálják, s végül a liberalizálás. Ez utóbbi azonban csak a hatalom átszervezésére irányul, amelyet az uralmon lévők megerősíteni kívánnak, nem pedig lemondani róla. A liberalizálást leggyakrabban a gazdaság területén hajtják végre, hogy enyhítsenek a lakosság inségén, mint Kínában és Vietnámban, s hogy odavonzzák a külföldi befektetőket. Megjelenhet a kultúra és a tájékoztatás területén is; célja ilyenkor a külföld előtt némi tekintélyt szerezni, s megnyerni az értelmiséget. Végül, a liberalizálás néha a politikai arénában is észlelhető, amikor elbocsátják a táborokból a foglyokat, vagy ellenőrzött választásokat rendeznek, sőt, szélsőséges esetben akkor is, amikor a diktatúra fél-liberális arcot ölt, hogy fennmaradhasson, mint Gorbacsov példája mutatta, vagy előtte a braziliai tábornokoké. De még ez utóbbi esetben is csak olyan szelídebb módszerekről van szó, amelyek – ha jobbak is a nyílt erőszaknál – nem felszámolni akarják a diktatúrát, hanem a korábbinál finomabb eszközökkel megerősíteni. A liberalizálás végrehajtói azonban saját vesztüket idézik elő – mint Gorbacsov esetében is –, ha tetteik kiszámíthatatlan következményei félresodorják őket.

Mikor ítélnél tehát úgy, hogy a szándéknyilatkozatokon túl, valódi demokratizálási folyamatról van szó? A klasszikus jogi mutatók nélkülözhetetlenek: a népszuverenitás, a mozgás-, szólás- és tájékoztatás szabadságának elismerése, a rendszeres és versenyjellegű választások, a képviselői mandátumok elosztása, valamint az alkotmányos pluralista rendszer



struktúrái, a jogállam normái, s legalább csírájában a többpárti rendszer. De még ezek az alapvető jellemzők is csak fikciót takarnak néha, mint egyes afrikai választások után láttuk, vagy Romániában Ceaucescu halálát követően, jelenleg pedig Oroszországban. Ezért a meghatározó kritérium végül is a demokrácia működése, mert a forma önmagában nem elég a tartalom hitelesítéséhez.

Ez a működés két abszolút követelményen nyugszik, valamint egy harmadikon is, amely kezdetben relatívnak bizonyulhat. Az első követelmény, hogy a politikai vezetők elégséges bizalommal legyenek egymás iránt, s hogy tiszteletben tartsák azokat a játékszabályokat, amelyekben mindenki egyetért, kizárva az olyan antidemokratikus eljárásokat, mint az államcsíny vagy a lázítás pl. a választások elvesztése esetén. A második alapkövetelmény a népszuverenitást érinti, nevezetesen a választók tényleges szabadságát, hogy megválasszák kormányukat, vezetőiket, s majd az alkotmányos szabályok szerint – ha úgy gondolják – leváltsák őket. Mert valóban előfordul, hogy valamely diktatúra vezető politikusainak sikerül magukat az ellenőrzött, vagy más módon befolyásolt választásokon megválasztatni, s eszükbe sem jut lemondani pozíciójukról, amelyet immár a választások dicsfénye övez.

Végül a harmadik követelmény, az emberi jogok tiszteletben tartása, magától értetődik. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy vannak demokratikus kormányok, amelyek épp csak kikerültek a „purgatóriumból”, s kezdetben nincs elegendő hatalmuk, hogy érvényesítsék szándékaikat: törekvéseik komolyságát jelzi azonban, ha csatlakoznak az emberi jogok védelmét biztosító nemzetközi egyezményekhez és megalkotják az ezeket garantáló belső normáikat.

Nem sokkal 1840 előtt Tocqueville ezt írta a *Demokrácia Amerikában* című könyvében: „Káromlásnak és gyűlöletesnek érzem azt az elvet, hogy a kormányzásban egy nép többsége minden jogot élvezzen, ugyanakkor a többség akaratát tekintem minden hatalom alapjának.”<sup>6</sup> Ez a dilemma állt azok előtt is,

---

<sup>6</sup> Tocqueville, A.: *A demokrácia Amerikában* 1983. Bp. Gondolat 218. o.

akik lerakták a képviseleti rendszer alapjait. Egyrészt elutasították a királyi hatalmat, hogy sajátjukat állítsák a helyébe, másrészt viszont – bár meg voltak győződve arról, hogy ez a hatalom természetesen megilleti őket gazdagságuknál fogva – a királyok személyes legitimitásával mégis csak a népszuverenitás kollektív legitimitását tudták szembeállítani.

### **Az általános választások hétfejű sárkánya**

A demokrácia bázisát jelentő képviseleti rendszereket sajátos paradoxon jellemezte. Alkotóik szerint egyedül a nép hivatott az uralkodásra, mivel nem volt más érvük a monarchiák egy személyben megtestesülő szuverenitásával szemben. Mivel azonban féltek attól, hogy az így felmagasztalt nép fenyegetheti gazdasági és személyi biztonságukat, ezért meg kellett fosztaniuk a népet az önkifejezés gyakorlatától, elsősorban a szabad választás jogától. Ez a ma igazságtalannak tűnő kizárás akkor demokratikus elvűnek tűnt, ha maga a kifejezés nem is keltett mély rokonszenvet. Valamely politikai szervezet hatókörének kiterjesztése azonban még nem tesz demokratikussá egy rendszert, mivel a demokrácia elsősorban a választások rendszerességén múlik, s az eredményüknek megfelelő többségi döntés megvalósításán.

Ez a gondolat ma álokoskodásnak tűnik, különösen, ha arra gondolunk, hogy az angol társadalmi elit, amely a parlamenti rendszert „feltalálta”, akaratlanul is azokból az abszolutista elméletekből merített, amelyek szerint a nép egy a király testével. E gondolat transzformációja szerint a parlament magával a néppel azonos. A rendkívül sematikusán vázolt elmélet mindjárt elfogadhatóbbá válik, ha arra gondolunk, hogy a választók által létrehozott

politikai testület különböző egyensúlyi helyzeteken ment át, de ezek soha nem tették kérdésessé a fennálló rendszer demokratikus jellegét. Az amerikai demokrácia létezett a négerek választójoga előtt is, az angol az 1918-as törvényt megelőzően, amely megteremtette az általános választójogot, a francia a nők és a 18 évesek választójoga előtt, s létezik ma is, például Európán kívüli lakosainak, vagy akár a serdülőknek a választójoga nélkül. Az általános választójog eszméje nem zavarta azokat a liberális gondolkodókat, akik a népet gyermeknek tekintették.

A tény azért csak tény marad. Amikor a két első európai demokrácia, az angol és a francia bevezette a modern kormányzást, a folyamat együtt járt az állampolgársági szabályozás szigorításával, ami pedig általában cenzusos választási rendszert eredményezett. A hatalom gyakorlásából így kimaradtak a szegények, a népesség legnagyobb része, akik nem adóztathatók, és nincs tulajdonuk.

### **Urnákkal a forradalom ellen**

Amerikában 1832-től, Jackson elnökké választásától kezdve érzékelhető fokozatos előrelépés az érdemi demokratizálódás felé. Később az Egyesült Államokban számos tényező segítette elkerülni a forradalmi fenyegetést: az európai bevándorlók tömege feljebb tolta a társadalmi ranglétrán elődeit és sorsának, valamint gyermekei jövőjének jobbra fordulását az egyéni felemelkedéstől, nem pedig a kollektív politikai harctól remélte. Ilyen irányba hatottak az amerikaiakat egyesítő háborúk, valamint a demokrata párt választási gépezete, amely az újonnan bevándoroltak választási jogait korlátozta, s végül az

Ilyen körülmények között a 19. században a demokratikus átmenet nem valósult meg igazán Angliában, jóllehet a parlamentarizmus és a szabadságjogok terén elfoglalt élvonalbeli helye erre predesztinálta volna az országot. 1848-tól kezdve gazdasági elmaradottsága ellenére Franciaország lépett elő. A franciák így elnyerték ugyan a demokrácia elsőszülői jogát, de érdemes felidézni, hogy ez a helyzet komoly ellentmondáson alapult: a második Köztársaság alkotmánya azért írta elő az általános választásokat, hogy elfojtsa az 1948-as felkelések közvetlen tűzvészét, a választási törvény azonban hamarosan az általános védőbástya szerepét kezdte betölteni mindenfajta társadalmi megmozdulással szemben.

Ez a korai siker azonban nem volt elegendő ahhoz, hogy megalapozza a republikánus rendszer legitimitását a dolgozó rétegek szemében. Az új választási rendszer ugyanis hatásosabban tartotta távol a tömegeket a hatalomtól, mint a fegyverek. A „hiányosságon” közvetlen módszerrel segítettek, amely, az angolokétól eltérően, a központosító állam beavatkozását irányozta elő a munkaviszonyokba és a munkásmozgalom elnyomásába, majd később ellenőrzésébe. Az 1871-es Párizsi Kommün kíméletlen leverése több évtizedre megfosztotta a munkásmozgalmat aktivistáitól és reményeitől. Mikor később új életre kelt, inkább politikai, mint szakszervezeti jelleggel, vagy alávetette magát az államnak, vagy potenciális ellen-államot képezett a kommunista párt vezetésével, egészen az 1970-es évekig. Végül, mintegy háttérfolyamatként, a köztársaság világi iskolái szocializálták a tömegeket, egalitárius és érdemcentrikus szellemben, ami egyszerre enyhítette és igazolta a gondviselő állam által fenntartott egyenlőtlenséget.



## A gondviselő állam találmánya

Elöljáróban le kell szögezni, hogy ez a demokratikus állam semmiben sem hasonlított arra a „gondviselő államra”, amelyet Lord Beveridge nevezett így 1942-ben.<sup>7</sup> Ma még emlékeztetni is bántó a demokráciát megalapozó rendszerek születési gyötrelmeire. Nyilvánvaló, hogy még fájdalmasabban élték meg ezeket a kortársak, akik nem ismerhették az újraelosztó demokrácia később felismert érdemeit, valamint a gazdasági, szociális, kulturális jogok természetét. Nem tudhatták, hogy olyan átmenet tanúi, amelynek kimenetele kétséges; hogy kétértelmű népi elvárások határozzák meg, amelyek a forradalomtól való rettegés és a változás vágya között ingadoznak, és hogy az átmeneti folyamat ritmusát rivális politikai áramlatok sikerei és bukásai diktálják.

Valaminek az ellentéte még ugyanaz a dolog maga: ez érvényes a demokráciára is, amely csak addig marad az ideál szférájában, amíg nem ölt testet. Ezt bizonyítja az a kellemetlen mellékkörülmény is, amely óhatatlanul szembetűnik, ha a gondviselő állam kialakulását vizsgáljuk. Megnyerte a tömegeket a formális demokráciának, miközben az emberek a tényleges demokráciáról álmodtak. Elsőként Bismarck kezdte el építeni, aki a 19. század végén a politikai ellenőrzés eszközévé tette, hogy gátat szabjon a szociáldemokrata szervezkedésnek. Céljait kezdetben megkönnyítette a német munkásság baloldali szárnyának radikalizálódása, amely 1875-ben a gothai kongresszuson vált nyilvánvalóvá. Ekkor ugyanis a szocialista áramlat a radikális marxista frakció vezetése alatt egyesült. Bismarck kihasználta ezt a körülményt és korlátozó törvényeket léptetett életbe. A szociáldemokrácia forradalmi

---

<sup>7</sup> Idézi Hermet, G. Ld. 4. sz. jegyzet 44. o.

felzárkózása rafináltabb ötletet is sugallt: a kancellár a saját paternalista gondoskodásában fogant választási lehetőséget állította szembe a politikai igényekkel. A felkínált lehetőség célja az volt, hogy az államtól tegye függővé a munkásokat, miközben olyan anyagi biztonságot nyújt nekik, amely képes eltéríteni őket a fennálló politikai, társadalmi és gazdasági egyensúly megbontására irányuló szakszervezeti mozgalmaktól. Így került sor a szociális program megvalósítására, fél századdal megelőzve más európai országok törvénykezését.

Manapság különösen érdekesnek tűnik, ha felvázoljuk néhány európai ország szociális törvénykezésének kronológiáját:<sup>8</sup>

	Németország	Franciaország	Anglia	Svédország
Betegbiztosítás	1884	1930	1911	1955
Nyugdíj	1891	1911	1926	1913
Baleset	1885	1946	1906	1916

A „klasszikus” demokráciákban mint látjuk – az első, sőt a második világháború végéig kellett várni, hogy megvalósuljon az új tendencia. Valóban, döntő módon csak 1945 után jelent meg a gondviselő állam, mint a politikai demokrácia elválaszthatatlan velejárója, amely a szociális demokráciát pótolta, s még szerencsésebb is volt annál, mert nem veszélyeztette a gazdasági mechanizmusok egyensúlyát. Az egalitárius törvénykezés más olyan elemeihez kapcsolódva, mint a nők választójoga, vagy a választójog minimális korhatárának csökkentése, a képviseleti kormányzat legutolsó formája végre úgy jelent meg a köztudatban, mint az ideális demokrácia képe.

---

<sup>8</sup> Forrás: Ld. 4. sz. jegyzet.

## A kései demokratizálások

Még napjainkban is sokoldalú elemzést igényel az a körülmény, hogy a három elsőként kibontakozott demokrácia példáját 1914-ig oly kevésbé követte más ország. A két Európa közötti politikai választóvonal pedig még élesebbé vált 1920 és 1930 között, amikor kialakultak a többé-kevésbé fasiszta stílusú diktatúrák és Oroszországban „konszolidálódott” a kommunista hatalom. Ezzel a konkurrenciával szemben az 1929-es gazdasági válságban meggyengült demokrácia egészen 1945-ig alulmaradni látszott, amikor is a javára fordult a helyzet. Az esély azonban a közép-kelet-európai térség országai számára valóban csak esély és tiszavirág éltű, demokratikus előjelű események hősiekrónikája maradt.

1975-ig kellett várni, hogy egy harmadik hullám végre valóban megváltoztassa a dél-európai, majd latin-amerikai kormányzási módokat. Talán ezért tűnt mindez lehetségesnek 1989 végén, a kommunista rendszerek összeomlása után. Sajnos, az európai kontinens teljes demokratizálásának ez az új reménysége is szertefoszlott. A demokratizálási kísérletek és bukásuk története tulajdonképpen ezekből az epizódokból áll, amelyek egy évszázad leforgása alatt sem tudták elérni, hogy a demokrácia az egyetlen érvényben lévő kormányforma legyen, legalábbis az európai kultúrkörhöz tartozó országokban.

## A demokratizálási kísérletek bukása

1870 és 1914 között a francia, angol, vagy amerikai típusú politikai liberalizmus hamis értelmezési folyamaton ment át Európa jelentős részében, s majdnem egész Latin-Amerikában. A hamisításnak két formája volt: a mediterrán és a germán. Olaszország, Spanyolország és Portugália a mediterrán változatot dolgozta ki, amelyet alkotmányos monarchiák fémjeleztek, de a gyakorlatban választási manipulációk jellemezték, valamint az elmozdíthatatlan potentátok összejátszása, akik egy abszolút fiktív politikai verseny látszatát keltették. Ez a színjáték a transformismo nevet kapta Olaszországban, azzal a jelentéssel, hogy az uralkodó oligarchia rendszeresen kooptálta az ellenzék beolvaszthatónak minősített tagjait egy olyan rendszerbe, amely ezáltal megdönthetetlennek látszott. A spanyolok és a portugálok viszont a turno, illetve a rotativismo örömeit élvezték, amelyek értelmében két ál-párt váltogatta egymást teljes egyetértésben a kormányon, minden erejükkel azon munkálkodva, hogy a választások eredménye megfeleljen annak a váltásnak, amelyet a szalonokban folytatott beszélgetésekben elhatároztak. Minden módszer jó volt: a szavazatok megvásárlása, az urnák megtöltése hamis szavazólapokkal, vagy azok egyszerű kicserélése az összeszámlálás során, nem is szólva a megvásárolhatatlan jelöltek megfélemlítéséről vagy meggyilkolásáról.

Ezeket a mesterkedéseket reprodukálták, mondhatni, még nagyobb „szabadsággal”, Latin-Amerikában, ahol helyenként a férfiakra korlátozták az „egyetemes” választójogot, kizárva az analfabétákat, vagyis a falusi lakosság többségét. Megjelentek a csalás különböző módjai Magyarországon,



Görögországban és a balkáni államokban is, sőt, a közigazgatás, a rendőrség és a hadsereg tevékeny támogatására számíhattak. Hasonló vonások jellemezték a politikai liberalizmus német változatát, azzal a jelentős különbséggel, hogy itt a végrehajtó hatalom és a hadsereg hegemoniája érvényesült. Ehhez a körülményhez járult még egy újabb paradoxon is. A császári Németország társadalma arisztokratikus maradt, amelyben a nemesség tekintélye érvényesült, ugyanakkor modern is volt, abban az értelemben, hogy az iparmágnások jelentős befolyással rendelkeztek. A választások korrektek voltak, a pártok pedig erősek, különösen a szociáldemokrata párt, bár végső soron nem volt meghatározó szerepe. A nép azt tapasztalhatta, hogy jól bánnak vele a maga alárendelt helyén, szónokai pedig szót kaphatnak, ha együttműködési készséget mutatnak.

Az elfojtott népszuverenitásnak ez a fikciója szinte jóvátehetetlen kárt okozott a demokrácia eszméjének. Európa déli és balkáni térségeiben igazolta a választási komédiát, amelynek eredménye mindig biztonsággal kiszámítható volt. S Németországban éppúgy, mint általában Közép-Európában, felkeltette a vágyat egy másféle rendszer iránt, amely különbözik ettől az ál-liberalizmustól. 1918-ban két helyszínen is megérett a helyzet a kommunista felkelésre, s mindkét esetben vérbe fulladt: Magyarországon és Berlinben. Valamivel később pedig a sárba tiport demokratikus jogok ellenkező irányba hatottak és szélsőséges nacionalista mozgalmakat eredményeztek, amelyek az olasz fasizmusba és a német nemzeti szocializmusba torkolltak, valamint azok többé-kevésbé hű utánpótlásai Spanyolországban, Portugáliában, Magyarországon, Romániában és más országokban, így a balti államokban is.

Ezek az új politikai modellek megdöntötték az álliberális kormányok már amúgy is halódó legitimitását Olaszországban, Spanyolországban és Portugáliában. Megakadályozták ugyanakkor a Weimari Köztársaság konszolidációját Németországban, de az első osztrák köztársaságét is. Azok a diktatúrák, amelyek ebből az antidemokratikus és ellenforradalmi reakcióból

születtek, különböző mechanizmusok szerint építették ki hatalmukat. Mussolini államcsínyt hajtott végre, amelyet a király legalizált, egy olyan antikapitalista frazeológia nevében, amely szerint a környező hatalmak „megalázták” az olasz „proletár nemzetet”. Egy évvel később, 1923-ban Primo de Rivera spanyol tábornokot XIII. Alfonz olyan mentőangyalnak nevezte, aki egészen 1930-ig őrködött az ország felett, távol tartva az anarchiát és a gazdasági válságot. 1926-ban Lengyelországban jelent meg a gondviselés hasonló képviselője, Pilsudski marsall személyében. A „szocializmus” e másik renegátja Mussolini-típusú populista rezsimet vezetett be, amely később határozottan önkényuralmi és reakciós jelleget öltött. Spanyolországban Primo de Rivera távozása után 1931-ben kikiáltották a köztársaságot, amely azonban a weimariéhoz hasonló görcsökben szenvedett. 1932-ben, az 1929-es gazdasági válság teremtette helyzetben, az osztrákok és a portugálok nagy része megkönnyebbüléssel fogadta Dollfus és Salazar szalonképes önkényuralmát. Végül bekövetkezett a drámai csúcs, amikor 1933-ban Hitler választások útján kancellár lett.

A helyzet tarka képét tovább színesítik a balkáni és a balti sajátosságok, valamint Franco hatalomra jutása a polgárháború után. Ez a sokféleség azonban nem takarja el a közös elemet: a kialakult helyzetek csaknem mindegyike arra a frusztrációs érzésre támaszkodik, amely szerint a demokrácia csak eszköz a pártok és frakciók kezében, hogy megfosszák a népet szuverenitásától, miközben az ellenkezőjét hangoztatták. Hogy pontosak legyünk, meg kell jegyezni: ez a bizonyos „nép” gyakran csak a középosztályokra és az első világháborús veteránokra korlátozódik, már ahol voltak ilyenek. Ezek a rétegek úgy érzik, hogy többszörösen becsapták őket: azzal, hogy az uralkodó elit megőrizte politikai monopóliumát, s azzal, hogy a munkásszervezetek befolyása megfosztotta a kispolgárságot attól, hogy hallassa a hangját, s végül úgy, hogy a proletariátus felemelkedése a gazdasági recesszió körülményei között együtt járt az említett rétegek lecsúszásával. A középosztály tagjainak az a benyomása

támad, hogy elfeledkeztek róluk. A nemzeti identitás ellen szerveződő kozmopolita összeesküvés áldozatainak vélik magukat: az összeesküvést egyesek a zsidóknak, mások a haladó értelmiségnek, ismét mások a szabadkőműveseknek, az ateistáknak, a világi oktatás híveinek, vagy a nemzetközi kommunizmussal szövetséges hontalan kapitalistáknak tulajdonítják. Szerintük ők fojtják el a nép igazi hangját, a jó állampolgárok tömege pedig csak arra vágyik, hogy egyesüljön egy közös, testvéri lendületben.

Az alapgondolat végeredményben az, hogy létezik egyfajta tősgyökeres nép, ha országonként és ideológiánként más-más jelleggel is, amelyhez azonban mindenkinek fel kell zárkóznia, ha nem akar kívül maradni a közösségen. Ez az ősgyökér Németországban és Japánban a faji jelleg, Olaszországban az ókori Róma, Spanyolországban és valamivel később Horvátországban is a katolicizmus, a szerbeknél pedig az ortodoxia. De hivatkozási alap lehet az a plebejusi gondolat, amelyet Getúlio Vargas Brazíliája, vagy Juan Perón Argentínája jelent.

### **Az 1945-ös demokratikus hullám**

A plurális demokrácia 1939-ben elvesztette azt a legitimitást, amelyet 1918-ban kivívott. Nem volt alkalmas arra, hogy a világ jövőjét képviselje a két új konkurencsall, a kommunizmussal és a fasizmussal szemben. Ezért az 1945-ös német vereség nemcsak a szövetségesek győzelmeként jelenik meg, hanem a tizenöt év óta megkérdőjelezett demokratikus ideál feltámadásaként is. Nyugat-Európa országai ismét felölthetik demokratikus köntösüket, a kelet-európai országok pedig, a Jaltai Egyezmény ellenére, megízlelhetik – egyesek első alkalommal – a majdnem szabad választások örömet.

Az 1945 utáni időszak meghatározó és tartós jellemzője Olaszország, Németország, Ausztria és Japán visszavonhatatlan demokratizálódása volt.

Valóban, ezek az országok – gazdasági, kulturális fejlettségük ellenére – soha nem ismerték a stabil és vitathatatlan demokratikus gyakorlatot. A pesszimisták szerint a demokráciát képtelenség volt náluk meghonosítani. Az 1945-1950-es évek megcáfolták ezt az előítéletet. A demokrácia olyan magától értetődővé és erőssé vált ezekben az országokban, mint Franciaországban, Angliában és a nyugat-európai kis nemzeteknél.

Olaszország 1944–1945-ben valósítja meg véglegesen a demokráciát, s ugyanakkor megszabadul a Mussolini által kompromittált monarchiától is. Az Osztrák Köztársaság, immár a második, 1945 áprilisában támad fel igazán. Ugyanakkor Japánban McArthur veszi kézbe az eseményeket. Kezdetben ő is a baloldali pártokat támogatja. Németország 1948-tól kezdve barátkozik meg a demokratikus intézményekkel és eszméikkel.

Az 1945 utáni demokratizálódási folyamat megtorpanását két fő ok magyarázza. Egyrészt a Sztálin által bőkezűen hirdetett demokratikus garanciák teljesen összeegyeztethetetlenek voltak azzal a gondolattal, hogy a népnek joga van egyszerű szavazással leváltani vezetőit. Sztálin és utódai számára nem az volt a kérdés, hogy megtörjék-e a többpártrendszert, hanem az, hogy a Szovjetunió protektori fennhatósága alatt tartsanak olyan megbízható rezsimmel ellátott országokat, ahol kizárt a többség megváltozásának kockázata. Finnország példája a contrario illusztrálja ezt a törekvést: a finneknek úgy sikerült megőrizni liberális intézményrendszerüket, hogy teljes engedelmességet tanúsítottak az orosz szándékok iránt. A másik oldalon, az 1945 utáni Európán kívüli demokráciák – Japán és India kivételével – éretlenek és törékenyek voltak, s helyzetüket még súlyosbította a hidegháború.



## A latin-amerikai demokratizálások

A demokrácia 1960 utáni, a jobb- és baloldali önkényuralommal szembeni visszaszorításának Latin-Amerika volt a fő színtere. A latin-amerikaiak, akik tán másoknál fogékonyabbak a nyugati politikai modell iránt, annak révülete és gyűlölete között ingadoznak. Egyébként – oly közel az Egyesült Államokhoz és oly távol Istentől, mint a mexikóiak mondják – folyamatosan el kell viselniük a washingtoni kormányok politikájának változásait, s ezzel összefüggésben a gazdaság és a közélet érdekviszonyainak átrendeződését.

1979 és 1986 között ezek a meghatározó elemei annak a harmadik demokratikus hullámnak, amelyet joggal nevezhetünk a folyamat latin-amerikai fázisának. Ez a fázis kétféleképpen értelmezhető. Egyrészt, a periódust megelőzi a latin-amerikai értelmiségi körök kiábrándulása a forradalmi utópiákból, s ezzel párhuzamosan a népesség zöménél hanyatlik a katonai rezsimek relatív vonzereje. Az első fejlődési tendencia a castrói diktatúra egyre erőszakosabb jellegével és gazdasági csődjével magyarázható. Itt kell megemlíteni Salvador Allende kísérletének bukását is, aki a szocializmusba irányuló békés átmenetet kísérelt meg 1971 és 1973 között Chilében, valamint a gerillák mozgalmának összeomlását, amelyet Che Guevara halála idézett elő. Az eredmény az egyetemi értelmiség és a baloldali vezetők gondolkodásának megváltozása, akik száműzetésbe vonulnak, amikor katonai kormányzatok alakulnak Brazíliában, Argentínában, Uruguayban és Chilében. Észak-Amerikában és Európában ezek a gondolkodók ismerkednek meg azzal a demokratikus társadalommal, amelynek „burzsoá” jellegét eddig megvetették.

A másik fejlődési vonal, amely a kezdetben örömmel fogadott katonai kormányzatok image-ének megromlásával indul, egy Latin-Amerikában krónikus jelenségre épül. Ez pedig az a hiedelem, hogy az erőtlenséget tükröző demokratikus epizódokba belefáradva a társadalom a katonai kormányzattól várja a helyzet megszilárdítását, majd ennek erőskezü módszereiből is kiábrándulva ismét demokráciára vágyik, mintha egy ingaóra mozgása szabályozná a két rezsim elkerülhetetlen váltakozását. Ezen felül kevésbé szubjektív faktorok is megjelennek 1974 után, az első olajpiaci megrázkódtatás következtében. Az olajválság lendületet ad az inflációnak, megnöveli a külső deficitet, megállítja a latin-amerikai gazdasági növekedést, s 1982-ben egy gigászi méretű nemzetközi eladósodás tényéhez vezet. A bizalom összeomlik. A nép úgy érzi, hogy a kormányzó tábornokok még tehetségtelenebbnek bizonyultak, mint a korábbi demokratikus vezetők, a generálisok pedig azt a következtetést vonják le, hogy nem tanácsos tovább vezetni az országot ilyen viharos időkben.

Ez azonban csak a folyamat egyik oldala. A másik az Egyesült Államok magatartásának változását tükrözi. Nixon és Ford hűséges maradt ahhoz a „reálpolitikához”, amely – gondosan kiszámítva ugyan, de – támogatta a valamelyest szalonképes latin-amerikai diktatúrákat. Az 1977-ben megválasztott Jimmy Carter azonban szakít ezzel a stratégiával. Győz az erkölcs, s vele együtt az a gondolat, hogy az amerikai demokrácia az emberi jogok védelmére hivatott, különösen a közvetlen szomszédságban. Ennek az elvnek a nevében az új elnök a „harmadik erő” támogatja Latin-Amerikában, vagyis azokat a mérsékelt irányzatokat, amelyeket a forradalmi mozgalmak és a katonai, vagy polgári önkényuralmak ellehetetlenítettek. Ez utóbbiakat gyűlöletes despotizmusnak nyilvánítják Washingtonban, a keresztény-demokrata vagy szociáldemokrata vezetők viszont, akik közül sokan szimpatizáltak Allendével, sőt a castróizmussal is, hirtelen jó barátokká válnak a washingtoni politika szemében.

## A kommunizmus utáni időszak

1990-ben lezárult a latin-amerikai átmenet korszaka, azzal, hogy Chile visszatért a viszonylagos demokráciához. Az ország a diktatúra felszámolásának figyelemre méltó példáját mutatta be. Hat évvel később a demokrácia már egész Latin-Amerikában normává válik, kivéve Paraguay-t, ahol a változás vitatható, és Perut, ahol Alberto Fujimori elnök egyedurialma csak a Fényes Ösvény bűntetteinek fényében elemezhető érdemben.

Keleten három rendkívüli méretű reformot kellett párhuzamosan végrehajtani, úgy, hogy ezek ne bénítsák egymást: a politikai reformot az állami irányítású gazdaság átalakítását igazi piacgazdasággá, végül az embereket és magtartásformáikat kellett úgy megváltoztatni, hogy a demokrácia elkötelezett polgáraivá váljanak, s új módon viszonyuljanak a munkához. Lényegessé vált az is, hogy kialakuljon egy olyan vállalkozói réteg, amely nem rövidtávú spekulációkban gondolkodik. A helyzet a protestáns reformációhoz hasonlítható: nem hagyható figyelmen kívül, hogy mindkét esetben a magántulajdon legitimálásáról van szó, s amelyet a népesség egy külön csoportja teremt meg. A 17. és a 18. század Angliájában a tulajdonosoknak ez az új osztálya volt az, amely – javai védelme érdekében – létrehozta a képviseleti kormányzatot, s azt egészen a 19. századig ellenőrzése alatt tartotta. Napjainkban hasonló reményeket táplálnak Oroszországban és más közép- és kelet-európai országokban a volt nomenklatura tagjai, akik birtokba vették az államosított termelési eszközök maradványait. S ha a pillanatnyi helyzet többre nem ad lehetőséget, jobb híján maffiákba tömörülve használják ki a hatalom gyengeségeit.

Ez a kevésbé hízelgő értelmezés az egyes országokat illetően többé vagy kevésbé igaz. Lengyelország, Csehszlovákia, Magyarország gazdasági és politikai téren egyaránt a felzárkózásra törekedett. Ezzel szemben külön nehézségként jelenik meg az etnikai, vallási és nyelvi nacionalizmus a volt Szovjetunióhoz tartozó területeken és Közép-Európa olyan zónáiban, amelyek a Habsburg-birodalomhoz tartoztak, vagy szomszédosak voltak vele, mindenneelőtt a volt Jugoszláviában, Szlovákiában, Romániában és Albániában.

A „nacionalizmus” kifejezést itt csak az egyszerűség kedvéért használjuk, mert jól érzékelteti a partikuláris szenvedélyeket. Valójában ezek a jelenségek a hajdani Szovjetunió, vagy a volt Jugoszláv Föderáció területén elsősorban arra vezethetők vissza, hogy az állam már a kommunista korszaktól elvesztette legitimitását. A kommunista társadalmakban az egyetlen párt egyre hamisabb ideológiája, valamint káderei és az államhatalom annyira összefonódtak, hogy 1990-ben együtt veszítették el teljes hitelüket. Ott, ahol az állam területe szerencsésen egybeesett a közös politikai identitással, csak a politikai tekintélyt kellett helyreállítani a demokratikus ideál segítségével. Ahol viszont már 1939 előtt sem volt meg ez az egybeesés, ott a kommunista uralom összeomlása váratlan alkalmat nyújtott az új, szűkebb határok követelésére, a homogén kulturális és politikai egységet tükröző államok létrehozásának megvalósítására. Ezekben az esetekben a demokratikus pluralizmus mellékesnek, sőt károsnak tűnt azoknak a politikusoknak a szemében, akik inkább elsőként akartak lenni egy kis országban, mint másodikok vagy éppen semmik egy nagyban, s akik kihasználták népeik tanácstalanságát, végletesen kompromittálva őket a vérontással.



## Menekülés a süllyedő hajóról

A demokráciába való átmenetet a kortárs tudomány leginkább filozófiai aspektusból vizsgálta, vagy az egymást követő történelmi körülmények fényében. De ez a nézőpont is távlatot ad ahhoz, hogy korunk demokratizálódásának folyamatosságát és sajátos jellegét igazoljuk. Mellőzi ugyanakkor azt a ma oly sürgető kérdést, amely a változás hogyanját minősíti. Miben áll tehát az átmenet az önkényuralomból a demokráciába, mint tényleges politikai gyakorlatba?

A nácik vagy az olasz fasiszták bukása nem járt semmilyen revelációval. Idegen hadseregek űzték el őket. A legkülönbözőbb autokráciák 1945-tel kezdődő kudarca azonban felvet némi rejtélyt. A háború után a despoták már nem katonai vereségekbe buktak bele. Még meglepőbb, hogy – a spanyol kivételével – a diktatúrák túléltek a diktátorok halálát. A népi ellenállás vagy tiltakozás ritkán volt olyan mértékű, mint gondolni szeretnénk. A szabadság hajnalán az utcákon és tereken felhangzó üdvözlőkiáltás általában csak a már távozó hatalom vereségét kísérte. Kifejezést adott a felszabadulás örömének, de nem volt szerepe a kiváltó okokban. Ami a szoros értelemben vett demokratikus ellenállást illeti, a száműzetésben lévő vezetők, vagy illegalitásban működő militánsok – Portugália és Románia kivételével – úgy foglalták el a zsarnokok által kiürített palotákat, hogy meg sem kellett harcolniuk értük.

Következésképp: ha sem vesztes háborúk, sem utódlási konfliktusok, sem pedig tömeges felkelések nem játszottak meghatározó szerepet az önkényuralmi rendszerek összeomlásában, milyen más okokat kell keresnünk a jelenség megértéséhez? Egyes helyzetekben, különösen Latin-Amerikában és a Fülöp-

szigeteken a demokratikus alternatíva léte kétségtelenül jelentősen gyengítette az önkényuralmakat. Ez az alternatíva azonban kifejezett módon nem jelent meg a kommunista országokban, s még ott sem játszott döntő szerepet, ahol világosan kibontakozott. Ebből pedig az következik, hogy a diktatúrák fél évszázada tartó összeomlásának okait inkább saját belső körülményeikben és a nemzetközi környezet hatásában kell keresnünk.

Valóban, az elnyomó rendszerek – zártáguk ellenére – belülről kopnak el, amikor már nem tudnak lelkesedést kelteni az elnyomottakban győzelmes hadjáratokkal, vagy a fényes jövő ígéretével. Ráadásul gyakran küszködnek gazdasági nehézségekkel is. A nyomasztó anyagi gondokat részint a vezetők tévedései idézték elő, részint pedig a népesség növekvő közönye, hiszen a kiszolgáltatottak egyre inkább megcsömörlöttek a nélkülözéstől, s elbűvölve tekintenek a liberális társadalmak jólétére. Ez a „kopás” egyre kevésbé fér meg az elnyomás fokozásával, amely a sztálini terror óta kevésbé alkalmazható, s kevésbé hatékony is. Marad tehát a liberalizáció, az egyetlen rendelkezésre álló alternatíva az utóbbi idők önkényuralmi megújhodása számára.

Bizonyos, hogy a kulturális, gazdasági és politikai szférában alkalmazott ellenőrzött nyitás a hanyatló rezsim támaszainak visszahódítását célozta. Ráadásul mindig korlátozott, sőt visszafordítható folyamatnak szánták. Ezzel szemben azt vontta maga után, amit Ilja Ehrenburg a jéghegy olvadásának nevezett. Ez pedig visszafordíthatatlan. Azzal, hogy többé-kevésbé felszabadította a társadalmat, rövid időn belül elárasztotta a hatalom védőgátjait is. Ilyen olvadás előzte meg az 1970-es években a latin-amerikai diktatúrák végnapjait. A Szovjetunióban hasonlóképpen, 1984 decemberétől Gorbacsov glasznosztja, az „átláthatóság” azzal ásta alá a kommunista uralmat, hogy felébresztette az oroszokban a radikálisabb változás iránti vágyat. A liberalizáció, az igazi felszabadulás kiábrándító pótléka halálos következményekkel járt a despotákra, akiket nem megerősített, hanem elgyengített. Bár nem sejtették, de a liberalizálás

a pusztulásukat jelentette. Ez az összefüggés okozza a vezetők tanácstalanságát, azt, hogy megszűnnek hinni önmagukban és rendszerükben, hogy végre megsejtik: ütött az órájuk, s hatalmuk meghosszabbításának túl nagy volna az ára.

A megnyugtató megoldásról azonban csak rendkívül árnyaltan érdemes fogalmazni. Az oportunizmus ugyanis gyakran erősebb volt a despotákban, mint a csüggedés vagy a bűnbánat, s ez arra készítette őket, hogy diktatori uniformisukat hirtelen a demokratikus bárány fehér ruhájával cseréljék fel. Ezt láthattuk Romániában, ahol az Iliescu által megtestesített régi önkényuralmi gárda Ceaucescu halála után a demokrácia paródiáját hozta létre, vagy Szerbiában, ahol Milosevics a kommunizmust nacionalizmussal váltotta fel, de Oroszországban, s a Szovjetunióból kivált ázsiai köztársaságokban is, ahol a hatalom jelenlegi birtokosai a zsarnokság mártírjainak kiáltották ki magukat, pedig az önkény támaszai (vagy épp forrásai), de semmiképp sem az üldözöttjei voltak. Hasonló jelenséget figyelhattunk meg az afrikai diktátoroknál is, akik az új idők szellemének híveiként választatták újra magukat.

Az új idők szellemére való hivatkozás nem egyszerű irodalmi fordulat. Az újabb demokratizálások harmadik összetevőjére utal, amely nemzetközi jellegű. Nem vitás, hogy ez a faktor meghatározó elem volt a közép- és kelet-európai kommunista rendszerek felszámolásában, mert ha Gorbacsov nem figyelmeztette volna a népi demokráciák vezetőit, hogy a Vörös Hadsereg nem jön immár segítségükre súlyos zavargások esetén, aligha kétséges: nem kapituláltak volna ilyen könnyen.

A nemzetközi környezet is hatott a maga közvetett módján. A kommunista rezsimek összeomlása után nyilvánvalóvá vált, hogy a továbbra is fennmaradó önkényuralmi kormányzatok hangjukat veszítették a „nemzetek koncertjében”. Ez legalábbis azt jelentette, hogy jelét kellett adniuk a liberális jószándéknak. A túlélők többsége azonban megrekedt az ilyen épületes szándéknyilatkozatoknál, s

nem következtek érdemi változások. Ez volt jellemző Indonézia, Angola, Togo helyzetére.

## A szereposztás

Az ilyen megtorpanások azonban nem feledtethetik azokat az eseteket, ahol a demokratizálás komoly eredményeket ért el. Hogyan érthetjük meg az ilyen folyamatot vezérlők módszereit? Úgy, hogy először is meghatározzuk azoknak a szerepét, akik a műveletet végrehajtották, valamint azokét, akik szembeszálltak vele, s végül az újdonsült polgárok tartózkodását, akik általában vegyes érzelmekkel figyelték az előbbieik játszmáját.

Túl leegyszerűsített az az elképzelés, hogy a „demokraták” építik az új demokráciákat, a „hatalomelvűek” pedig csupán gátolják ezt a folyamatot. Hasonlóképp téves az a hiedelem is, hogy léteznek világosan elkülönülő táborok vagy szektorok, s közülük egyesek a demokrácia hívei, mások az ellenségei. A szerepek felosztása általában már az előző hatalom utolsó korszakában megvalósul. Michel Dobry politológus ezt a folyamatok „deszektorizációjának” nevezi,<sup>9</sup> vagyis előbb törés következik be, majd pedig újraszerveződés a szolidáris, konkurrens, vagy épp ellenséges viszonyokban. Az összeomlás vagy a végső megmerevedés pillanatának közeledtével keresztirányú metszés bontja meg az önkényuralmi szervek kohézióját, amelyek így két szárnyra szakadnak: a végsőig kitartó kérlelhetetlenekre és a reformista kiegyezés híveire. Az előbbiek megpróbálnak mindent megmenteni, vállalva a bukás kockázatát is, az utóbbiak

---

<sup>9</sup> Dobry, M: *Sociologie des crises politiques* Paris 1992. *Références académiques*



pedig, akik leginkább „fogékonyak a kockázat iránt”, egy kialakult átmenet perspektívája mellé sorakoznak fel, abban a reményben, hogy valamilyen politikai vagy társadalmi utóéletük lehet az elkövetkező demokratikus rendszerben. A „deszektorizáció” e logika szerint megy végbe, s az egyik vagy másik opció hívei egyaránt toborzódnak a hadseregből, az egyetlen és uralkodó pártból, a titkosrendőrségből vagy a közigazgatásból, az értelmiségből és a gazdasági vezetők köreiből. A hasonlóan gondolkodók szövetségre lépnek, tekintet nélkül arra, honnan jöttek.

Párhuzamos jelenség figyelhető meg a demokrácia ellenzékében is. Lassan elkülönülnek azok, akik szívesen lépnének nyilvános vagy titkos szövetségre az ellentábor reformereivel és azok, akik elleneznek minden kompromisszumot, akár a taktikait is. Mihelyst a változás valószínűsége határozott körvonalakat ölt, a kirakat-szövetség felbomlik, egyesek a konfliktusmentes átmenet stratégiáját szorgalmazzák, szemet hunyva ennek érdekében bizonyos bántó cinkosságok felett, mások pedig még a korábbinál is határozottabban hangoztatják a múlttal való radikális szakítás szükségességét. Ettől a pillanattól kezdődnek, hogy ismét Dobry kifejezésével éljünk, az „összejátszó tranzakciók” a különböző táborok mérsékeltjei között, s hasonlóképpen az ellenkező előjelű szélsőségesek is segédkezet nyújtanak egymásnak, ellentétes céljaik dacára. Végeredményben a demokratizáció teljes folyamatát meghatározzák ezek a szándékos vagy akaratlan szövetségek. Amikor az ellenzékben azok jutnak szóhoz, akiket Tocqueville a demokrácia szélsőséges barátainak nevezett, teljes politikai törés is bekövetkezhethet. Nem zárható ki, hogy ez a folyamat győzelmes ellentámadást vált ki az önkényuralom hívei részéről, vagy akár bosszúhadjáratba is torkollhat, illetve olyan brutális reformokat kezdeményezhet, amelyek veszélybe sodorják az új demokratikus rendszert. Ha viszont a mérsékelték vagy a reformerek győznek a szélsőségesekkel szemben mindkét táborban, kimondott vagy kimondatlan szövetségük bizonyos garanciát jelent a demokrácia fennmaradására. Igaz viszont

az is, hogy a pragmatikusok ilyen győzelme bizonytalanságot rejt magában a jövőre nézve: a kérdés ugyanis az, hogy az így megkezdett békés átmenet eljut-e belátható időn belül az igazi képviseleti rendszerhez.

Szerencsére, e tekintetben elég elfogadható a mérleg. A spanyol átmenet bebizonyította a taktikai megegyezés helyességét (ha nem is moralitását), a meggyőződéses Franco-ellenes demokraták és azok között, akik az önkényuralom berkeiből kerültek ki, s csak a racionális döntés vezette őket az egyezsége, mint Adolfo Suarez és talán János Károly királyt is. Chilében szintén a valósághoz alkalmazkodtak a változás kétféle szereplői. Szélesebb értelemben Görögország, Brazília, Uruguay, Lengyelország, Magyarország, Csehszlovákia, Bulgária vagy Dél-Afrika is lényegében ugyanezt a mérsékelt utat követte, egyedül Portugália és Románia szolgáltatott ellenpéldát arra, hogy milyen károkat okozhatnak a szélsőséges demokraták, vagy az egymást segítő „kemények”. Sajnos, a teljes optimizmus megalapozatlan. Afrikában a keményvonalasak javára dőlt el a harc, Oroszországban pedig függőben van a küzdelem. A tét nagy, mert ennek a kimenetelétől függ a többi volt szovjetunióbeli ország sorsa is.

Bármilyen fejlemények is várhatók e tekintetben, az tény marad, hogy a békés átmenet, s nem a bosszúálló fordulat felel meg jobban a politikai változás előtt álló népesség várakozásainak. Juan Linz spanyol szociológus figyelte meg az ilyen helyzetekben uralkodó érzelmek ambivalenciáját.<sup>10</sup> Ha néhány hónapig leplez is mindent a felszabadulás mámore, a félelem a bizonytalan demokráciától várható jövővel szemben megmarad. Paradox módon, a tömegek igénylik a múlt drasztikus megkérdőjelezését, de a rend fenntartását, a megszerzett pozíciók és a hétköznapi bizonyosságok fennmaradását is. Ilyen körülmények között a demokratizálás végrehajtói képtelen feladat előtt állnak: egyszerre kellene felforgatniuk az államot, s megőrizni olyannak, amilyen.

---

<sup>10</sup> L. bővebben: Linz, J.: *Les identités difficiles* Paris 1992. SODIS

A demokratizálásra „vállalkozók” tévednek, ha nem ismerik fel, hogy több az ellenségük, mint a barátjuk. Az előző rendszer elitjéből származó ellenségeik továbbra is kígyóként tekeregnek a közigazgatásban, a hadseregben, a rendőrségen és a gazdasági életben. Jelen vannak a középosztálybeli és az értelmiségi körökben. Ezzel szemben a fiatal demokrácia hívei könnyebben megszámolhatóak. Néhány mozgalmi ember, egy csoport non-konformista értelmiségi, művész és technokrata, a hadseregből néhány marginális személy, egyetemi agitátorok, feministák, hazatelepült száműzöttek, akik a népet vélik képviselni, de valójában messze esnek tőle. Mert a nép óriási többsége se nem barátja, se nem ellensége a demokratizálásnak. A letűnt rezsimet szóban elítélik ugyan, de zavarodottságukban csak arra törekednek, hogy túléljék a változást. Rokonszenvvel figyelik a „mozgolódást”, de nem nagyon hisznek benne és félnek a legrosszabbtól. Így tehát – mondhatjuk némi szkepszissel – a nép nem más, mint rezignált nézők tömege, akik végső soron minden valamelyest hatékonnak tűnő kormányformára igent mondanak.

### A kockázatok kezelése

Ilyen kihívással állnak szemben azok, akik végig akarják vinni az átmenetet, s nem a tragikus hősiesség útját választják, mint Salvador Allende Chilében. A következő kényszerítő körülmények nem hagyhatók figyelmen kívül: ha a demokrácia hívei képtelenek biztosítani a konszolidációt, az ellenségei pedig képesek megakadályozni a demokratizálódást, s végül, ha a nép többsége a párbaj kimenetelét várja, hogy a győztes mellé felsorakozzék, akkor az előrelátó taktikusok számára sürgetőbb feladat ellenségeik békés leszerelése, mint barátaik

azonnali kielégítése, bármi áron. Mindez pedig csak úgy történhet meg, hogy a demokrácia nyílt vagy leplezett ellenségeinek bebizonyítják: nem kell aggódniuk személyes biztonságukért, s az új politikai és társadalmi rendszerhez is átállhatnak. A legfontosabb cél a társadalmi egyensúly megőrzése: el kell kerülni a tömegek frusztrálását, el kell szigetelni, le kell szerelni a szélsőségeket. Az általuk követelt, átgondolatlan intézkedések ugyanis felboríthatják az ingatag gazdasági egyensúlyt, akkor, amikor maga a politikai egyensúly sincs még biztonságban. Árthatnak az új rezsim külső megítélésének is, és értékes támaszoktól foszthatják meg. A fő veszély pedig az, hogy egyesíthetik a demokrácia különböző ellenségeit.

Valóban, nemcsak arról van szó, hogy működőképes maradjon az ország. Meg kell nyerni mindazokat, akiknek a szakértelme nélkülözhetetlen, de a folyamatosság híveiként gyanakodva figyelik az események új irányvonalát. Számukra semmi sem lehet megnyugtatóbb, mint ha azt látják, hogy régi társaik közül egyesek részt vesznek az államélet vagy a nagy állami vállalatok működtetésében. Ez a biztató körülmény eloszlatja félelmüket, hogy a társadalom peremére kerülnek, s ha nem érzik magukat falhoz szorítva, akkor nem adják a fejüket szabotázsakciókra és nem vonulnak önkéntes, belső száműzetésbe. Az így kialakult vegyes felállás azt a következtetést is sugallhatja, hogy a demokráciával való szembeszállás a legrosszabb a lehetséges kombinációk közül. Mindenesetre az ilyen politika következményeként váltak a közismert „apparatszikok” a demokrácia legtehetségesebb tanulóivá Spanyolországban, Chilében, Brazíliában, újabban pedig Lengyelországban, Magyarországon, Bulgáriában, vagy a balti köztársaságokban. A hithűnek vagy ortodoxnak egyáltalában nem nevezhető régi kommunisták visszatérése a hatalomhoz azt bizonyítja, hogy elfogadták a politika új játékszabályait. Az a körülmény sem hagyható figyelmen kívül, hogy ők képesek leginkább némi demokratikus higgadtságot mutatni azoknak a



honfitársaiknak, akik az 1990-es lírai fellángolásuk emléke és gyatra önkényuralmi boldogságuk nosztalgiája között vívódnak.

A helyzet azonban a visszájára fordulhat, ha a pillanatnyi gyors megoldás annyira tartóssá válik, hogy az ál-demokraták diktálnak azoknak, akik komolyan veszik az átmenetet. A volt kommunista országokban gyakran fordul elő hasonló helyzet. Magyarországon és Csehszlovákiában a demokratikus ellenzék oly mértékben szétszórt és felkészületlen volt, hogy a hatalom megszerzése váratlanul érte. A későbbiekben ráadásul azt is bizonyította, hogy képtelen erős vezető gárdát kiállítani, vagy legalábbis hatékony kormányzati kombinációt létrehozni abban a széteső társadalomban, amelyet képviselni akart. Máshol még károsabb következményekkel járt a szervezett és nyilvánvaló ellenzék hiánya: a kommunista gépezet túlélői minden nehézség nélkül fordították saját hasznukra az átmeneti folyamatot. Iliescu Romániában, Milosevics Szerbiában, Arnold Kuutel Észtországban, Anatolys Gorbunovs Litvániában, a Brezsnyev-éra túlélői a volt szovjet Ázsiában, s ne feledkezzünk meg Jelcinről Oroszországban, Sevarnadzéről Grúziában, s másokról, akik hatalmon maradtak, vagy visszatértek egy köpönyegváltás után. A többiek, a magukra hagyott demokraták pedig segítség és irány nélkül maradtak a romokon.

### **Exportálható-e a demokrácia?**

A változás folyamatának nehézségei Kelet-Európában azt mutatják, hogy a demokratizálás nem politikai mérnökök terveinek alkalmazása. Figyelembe kell vennünk azokat az alapvető körülményeket, amelyek az adott térségben könnyítik vagy akadályozzák a demokrácia fejlődését. Az átmenet az alárendeltségből az

önként vállalt és visszavonható engedelmességhez nem valamilyen prédikáció, vagy csoda eredménye. Az előítélet szerint inkább olyan tényezők határozzák meg, amelyek egy nép gazdaságából és kultúrájából fakadnak, s nem a politikai vezetők szándékából.

A bankok a hitelek teljesítését számos feltételhez kötik. Van-e hasonló feltételrendszere a demokráciának? A görög filozófusok szerint igen, mivel úgy vélték, hogy a demokrácia csak azokban a városállamokban valósulhat meg, amelyekben fejlett a gazdaság és a népesség többsége ahhoz a réteghez tartozik, amelyet ma középosztálynak nevezünk. Ez az elképzelés, amely szerint demokráciában élni csak néhány társadalom anyagi és erkölcsi kiváltsága, ma is tovább él, a fejlődő világra és Kelet-Európa nagy részére vonatkoztatva, talán csak burkoltabban fejezik ki.

### **Az önkényuralmi predesztináció doktrínái**

A demokráciával szemben támasztott követelmények közül a gazdasági a legkevésbé bántó. A nyomorban élő, kiáltó igazságtalanságoktól szenvedő nép más, sürgetőbb szükségét is érez, mint a demokrácia. A fejlődés folyamata úgy felforgatja az érintett környezetet, hogy az így létrejött labilis helyzet nem kedvez a szabadságelvű rendszer bevezetésének. E két megállapításhoz pedig már harmadik is járul, miszerint a demokratizálás és a piacgazdaság elválaszthatatlanok egymástól, sőt jelentéstartalmuk a közgondolkodásban szinte azonos, vagy összefonódik.

A demokrácia előfeltételeit Seymour Martin Lipset 1958-ban foglalta össze.<sup>11</sup> Részletes statisztikai adatokra hivatkozva mutatta ki, hogy minél

---

<sup>11</sup> Lipset, S.M.: The encyclopedia of democracy London 1995. Routledge

nagyobb a jólét egy társadalomban, annál több esélye van, korunkban legalábbis, a szilárd, demokratikus kormányzásnak. Ez a megállapítás mint pillanatfelvétel is érvényes: 1980 táján tíz országból több, mint kilenc élvezte ezt az előnyt, míg az országok harmada, mint pl. Algéria, közepes jövedelemmel rendelkezett, tizedük pedig végtelen szegénységben sínylődött, mint például Csád. De mit mutatott volna ez az elemzés 1935-ben, mondjuk Európában, ahol Hitler irányította az egyik legfejlettebb társadalmat? És mit mutatna ma, amikor Latin-Amerika közepes jövedelmű országainak úgyszólván egésze demokratizálódott? Ez az értelmezés mindazonáltal nem korlátozódott erre a leegyszerűsített sémára. A tartós demokratizálódás valószínűsége a társadalmi-gazdasági struktúrák modernizációjához kötött, a közoktatáshoz, a népesség növekedésének lelassulásához, a középosztályok kiszélesedéséhez, új elitek megjelenéséhez, s általában a nyugati gondolkodásmód megjelenéséhez és érvényesüléséhez.

Ez a nézet első olvasatra még elfogadhatónak tűnik, de nem nehéz felismerni, hogy ahhoz a feltevéshez kötődik, amely szerint a demokrácia egyetlen hiteles formáját a nyugati modell képviseli.

Gunnar Myrdal azonban – amikor arra emlékeztet, hogy „a demokrácia kiteljesedését és az általános választójogot csak a gazdasági fejlettség magas fokán sikerült megteremteni” – óvatosan megjegyzi a következőket: „nem állítható teljes biztonsággal, hogy a modernizációt kizárólag demokratikus rendszer képes megvalósítani. Valamely társadalmat az önkényuralom is modernizálhat, ha azt tűzi ki célul.”<sup>12</sup>

Ennek a rideg stratégiának is vannak hívei. 1991-ben Lee elnök, a szingapúri csoda atyja kijelentette: a demokrácia nem eredményez gyors növekedést az agrárszinten megrekedt országokban.<sup>13</sup> Meggyőződése szerint Dél-

<sup>12</sup> Gunnar M.: *Le drame d l'Asie, Une enquete sur la pauvreté des nations* Paris, Le Seuil, 1976. 138. o.

<sup>13</sup> *Journal Free China* 1991. 09. 11.

Korea és Tajvan az erős katonai hatalom nélkül nem fejlődhetett volna ilyen gyorsan.

Igaz, hogy ezek a szavak a posztkommunista átmenet idején hangzottak el, amikor már alig volt üzenet-értékük. 1990-ben a piacedemokrácia irányzata váltotta fel a gazdasági előfeltételeket hangoztató régi felfogásokat. Így is nevezhetjük azokat az elméleteket, amelyek szerint a piacgazdaság nyújtja a demokratikus jövő elsődleges garanciáját. Az ilyen doktrína kétségtelenül a kollektív gazdaságok kétségtelen diagnózisán alapul, de merít az ultraliberális közgazdászok elméleteiből is.

Az első megállapítás nem igényel különösebb kommentárt a kommunizmusból felszabadult országok esetében. Érdekes azonban megjegyezni, hogy valamely gazdasági modell csődje önmagában nem jelenti a helyébe kerülő helyességét, s az ultraliberális dogmatizmus szélsőséges terápiája csak súlyosbíthatja a helyzetet.

A demokrácia helyzete, sorsa nem köthető kizárólag a piacgazdasághoz. E megállapítás ellenére az integrálódó Európában egyre hangsúlyosabban jelenik meg az a nézet, hogy a vállalkozási szabadság egyenlő magával a szabadsággal.

Az ultraliberális gondolkodók győztek – állapítja meg Guy Hermet – „s velük együtt az az elv is, hogy a piac sokkal több, mint a gazdaság elosztásának egyszerű szabályozója: ez a kollektív cselekvés egyetlen legitim módja, amivel az állam beavatkozása a gazdaságba e nézet szerint csak önkényes ítéleteken alapulhat, azaz az érdek olyan erőszakos hierarchizálásán, amely sérti a szabad társadalom és polgárai jogait.”<sup>14</sup> Mindettől tehát az következik, hogy a piac a demokratikus fejlődés valódi mozgatója. A probléma nemcsak az, hogy ez az okfejtés a szegény népek reményeit egyfajta „piacedemokrácia” béklyójába zárja. Gondot okoz az is, hogy – miután a vasfüggöny leomlását követő két-három esztendőben a politikai és a gazdasági reformok kényszerházasságra léptek, a

<sup>14</sup> Hermet, G.: *Les desencantements de la liberté*. Paris, Institut des Sciences politiques 1992. 35. o.



piac doktrínája fontosabb lett, mint a demokratizálásé. Kelet-Ázsia „kis sárkányainak” előretörése is azt példázza, hogy a piacgazdaság leginkább azokban a rezsimekben alakulhat ki, amelyeket diszkréten „pre-demokratikusnak” neveznek, vagyis az olyan diktatúrákban, amelyek tiszteletben tartják a piac szabadságát.

### **Feltétel nélküli demokrácia?**

Azok az érvek, amelyek a „demokratizálható” világ határait szűkíteni igyekeznek, tágabb értelemben, a történelem fényében is vitathatók. Ez érvényes arra az állítólagos akadályra is, amit a nyomor állít a szabad rezsimek meggyökerezése elé. Nyugat-Európa az elengedhetetlennek mondott feltételek minimumával sem rendelkezett, amikor a demokrácia itt kialakult. Még Anglia is alulfejtett volt a mai kritériumok értelmében: olyan bélyegeket viselt magán, mint a szegények alultápláltsága, a gyermekhalandóság, a gyermekmunka, a nagygazdától kizsákmányolt mezőgazdasági munkásság, a választások manipulálása, a politikai és közigazgatási vezetők korrupciója. Ráadásul azt is elfelejtjük, hogy a demokrácia nem egyszerre gyökeresedett meg mindenütt. Tanúsítja ezt Németország demokratikus késése, abban az értelemben, hogy az ország a náciizmus hazája volt, pedig a gazdaságilag legfejlettebb országok közé tartozott az 1890-es években. Azoknak, akik úgy hiszik, hogy kontinensünk elkerülte a politikai változás anyagi vonzatait, el kellene gondolkodniuk Argentína esetén. Hiába volt az 1920-as évek új Eldorádója, akárcsak Ausztrália, hiába volt európai, népességét és kultúráját tekintve, ez az ország egészen a legutóbbi évekig elrontotta a saját demokratizálódását.

India politikai pályafutása különösképpen arra int, hogy relativizáljuk a demokratizálódást gazdasági és kulturális feltételekhez kötő elméleteket. Választóinak számát tekintve India az első helyet foglalja el a világ képviseleti rendszerei között. A kormány stabilitása szempontjából kevesebb intézményes változást kellett elszenvednie, mint Franciaországnak. És mégis: nemcsak, hogy semmilyen mezőgazdasági, vagy ipari fellendülés nem előzte meg náluk a demokratizálást, de India ma is a legszegényebb országok közé tartozik egyenletes gazdasági fejlődése és kiváló elitje ellenére. Ennek ellenére, ebben a látszólag siralmas helyzetben, az indiaiak részvétele a választásokon 1952-től 1985-ig 46%-ról 63%-ra nőtt, s már 1965-ben tíz felnőttből hét azonosította magát valamilyen politikai párttal, míg az amerikai állampolgárok közül ebben az időszakban ez tízből csak hat emberről volt elmondható. Nyilvánvaló, hogy az indiai demokrácia nem tekinthető az előzetes anyagi fejlődés szerencsés gyümölcseinek. Azt sem állíthatjuk, hogy az individualista és egalitárius társadalom terméke. Komplex genezis eredményeként jött létre, amelyben egyesül a hagyomány, a felvilágosult angol gyarmatosítás öröksége, és főleg a helyi elit bölcsessége. Semmilyen szerencsés fordulat nem következett volna be, ha ők nem értik meg, hogy a demokrácia az egyetlen, a megfelelő kiút ilyen hatalmas kiterjedésű országban, amely rendkívül sokféle etnikai, nyelvi és vallási elemből tevődik össze, amelyet ráadásul még a kasztrendszer is hierarchizál.

A szűkölködő társadalmak szükségszerű közönye, majd a gazdasági változás kezdetével jelentkező izgalom jelentős hátrányt jelent a fiatal demokráciák számára, ez azonban nem tartós és nem abszolút érvényű. Hasonlóképpen az sem érvényteleníti a demokratizálódás valószínűségét, hogy nem előzi meg jelentős gazdasági reform a politikai reformot. Ezt mutatja Kína esete is, ahol a gazdasági reform a demokratikus várakozásokat igyekszik szertefosztatni. A legfontosabb kérdések valójában arra vonatkoznak, hogy milyen hatásuk van a modern médiáknak, a személyek ellenőrizhetetlen, szabad

közlekedésének, a fétisként tisztelt fogyasztási javak varázslatának, de ugyanakkor a demokrácia vágyának is, amely a legeldugottabb és legnyomorúságosabb afrikai vagy ázsiai falvakban is él. Akár elismerjük, akár nem, eljött a szegény demokráciák ideje, s vele együtt azoké az integrista reakcióké is, amelyek a modernség e türelmetlen követelésének felgyorsulásával szemben megnyilvánulnak.

Ugyanakkor a demokrácia kulturális alapjainak hatása, bár tagadhatatlan, de nem igazolhatja azt a teljes hitetlenkedést, amely időnként e kérdésben megnyilvánul. Kétségtelen, hogy a demokratikus modell az európai történelemből és kultúrából született, ezek azonban változóak, fejlődnek, nem eleve meghatározottak. Kétségtelen az is, hogy a nyugati politikai átalakulást megelőző folyamatoknak közük volt a keresztény vallás másodlagos hatásaihoz. De ha azt állítjuk, hogy a demokratikus állampolgár alakja az individuum megerősödéséből származik, amely a hit új, bensőséges felfogása révén fokozatosan eltávolodott a máshol uralkodó közösségi identitásoktól, akkor azt is el kell ismernünk, hogy az iszlám is ilyen fajta individualista vallás. Ellenpéldaként arra is emlékeztetnünk kell, hogy milyen szerepet játszottak a katolikus és néha a protestáns pártok az általános választójog maghonosításában és a demokratikus szocializációban számos európai ország esetében: Olaszországban, Németországban, Ausztriában, Belgiumban, Hollandiában vagy Bretagne-ban és Elzászban. S miért ne jegyeznénk meg, hogy minden vallás, a keresztényt is ide értve, dogmán alapul, amely összeegyeztethetetlen a népszuverenitás elvével, amennyiben Istennek tulajdonítja a legfőbb hatalmat. Kivételt csak India és részben Kína vallásai képviselnek. A vázoltak alapján különösképpen hamisnak tartjuk azt a gondolatot, hogy a kultúra mozdulatlan. A kultúra, nemcsak Európában, hanem mindenütt egy mozgásban lévő összefüggésrendszert követ, és nem eleve, érinthetetlenül adott.

Természetesen, a hatalomhoz való viszony nem ugyanaz az afrikai, az iszlám, vagy a keleti társadalmakban, mint a nyugatiakban. Az egyén fogalma mindenütt létezik, de helyenként és koronként más-más formát ölt és változó mértékben alárendelt a vallásnak vagy az életközösségnek. Újra kézenfekvő India, vagy Japán példája, s azé a régi Európáé is, amely még csak menetelt az általános választójog felé. A parasztok nyájként szavaztak, előljáróik, avagy a lelkipásztor által terelgetve. A munkások jobban bíztak egy nagy felkelés megváltó erejében, mint az urnák hatalmában. A kispolgárság rettegett a változásoktól. Nagy-Britanniában, Dániában, Norvégiában, Svédországban és számos svájci kantonban ma is államvallás uralkodik, akár Szaúd-Arábiában vagy Pakisztánban, – ha kevésbé meghatározó formában is – s az egyházi tisztségviselőket állami hivatalnokokként fizetik. A demokrácia megjelenése Európában, de Észak-Amerikában is olyan kulturális adottságokat talált, amelyek idegenek voltak tőle.

### **Hibrid demokráciák**

Meggyőződésünk szerint minden ilyen reménységet érdemes „hűtve” tartani. Illúzió volna olyan egyetemes demokratizálódásról álmodni, amely rövid határidőn belül bekövetkezik. A jövő az előfeltételek topográfiájától, de az emberi akarat véletlenszerű összjátékától is függ. A világgazdaság stabilitása minden bizonnyal meghatározó tényező lesz abban, hogy megmarad-e vagy sem a demokratikus imperativus, mint a nemzetek közösségéhez való tartozás jele. A gazdasági viszonyoknak meghatározó szerepe van azokban a társadalmakban is, amelyekben az önkényuralmi kormányokat inkább az anarchia váltotta fel, mint a népszuverenitás.



A világgazdasági helyzet hatását nehéz felmérni. A latin-amerikai demokratizálások a lehető legkedvezőtlenebb helyzetben kezdődtek, s ez mégsem vált számukra végzetessé. Ezzel szemben Kelet-Ázsia pozitív helyi konjunktúrája ellentétes politikai fejlődést eredményezett. Dél-Koreában és Tajvanban együtt járt a demokratikus átmenettel, Kínában viszont a kommunista diktatúrát erősítette, Indonéziában az önkényuralmat és Szingapúrban a üspotizmust. Ami a volt kommunista országokat illeti, ezek az Európai Unióhoz való csatlakozási lehetőségeik függvényében várhatnak politikai, anyagi segítséget.

Nagy kérdés, hogyan értelmezzük az integrizmusok harcát a demokrácia ellen. Először is fontos megjegyeznünk, hogy a többes szám használata indokolt. Az integrizmus ugyanis nem korlátozódik a vallásra; ez élteti a posztkommunista nacionalizmusokat is. Afrikában, és a volt Jugoszlávia területén ez a politika úgynevezett etnizációjában nyilvánul meg. De bármi táplálja is őket, ezek az integrizmusok nem annyira különböző identitások megnyilvánulásai, mint inkább a hatalom meghódítási stratégiáinak szüleményei. Olyan mozgósításra képes jelképrendszerek, amelyek kihasználják a Nyugat iránt érzett neheztelést, s szélsőségesen fel is korbácsolják, például az iszlám mozgalmak esetében. Vagy az történik, mint a hajdani Szovjetunióban és a volt Jugoszláviában, hogy a kommunista vezetők kihasználják a nacionalista érzelmeket, s jobb legitimitás híján ennek az idegengyűlölő ideológiának a bajnokaiként lépnek fel, hátat fordítva a forradalom ügyének.

Említésre méltó tény és tapasztalat, hogy a nyugat-európai országok és az Egyesült Államok évtizedekig belenyugodtak az exotikus diktatúrák fenntartásába, s nem is feltételezték, hogy ezek valaha demokratizálódhatnak. Majd az emberi jogok stratégiája következett, amelynek az volt a célja, hogy kényelmetlen helyzetbe hozza a kommunista rezsimeket, s ezért nem is kívánt többet elérni, mint némi illendő mértéktartást részükről elnyomó politikájuk gyakorlásában. Szerencsére, a Szovjetunió összeomlása olyan korszakot nyitott

meg, amelyben a demokratizálódás egyetemes érvényű jelszóvá vált. Ne felejtsük, hogy ez az epizód csak két esztendeig tartott, 1992-1993-tól új reálpolitika váltotta fel, amely a piacgazdaság kiépítését privilegizálta a demokráciáéval szemben, s valójában visszatérést jelentett azokhoz a doktrínákhoz, amelyek a gazdasági fejlődést a politikai változás előfeltételének tekintik.

Úgy tűnik, ma ismét kevésbé érdekli a nyugati hatalmakat, milyen jellegű egy kormányzat, feltéve, hogy hatékony és nem okoz látványos botrányokat a népszuverenitás elvének megsértésében, s nem veszélyezteti a Kelet-Nyugat konfliktus szabályozó hatásának megszűnésével újra épülő egyensúlyt. Ez az értékrendbeli visszafordulás nem is annyira a demokrácia kedvezőtlen konjunkturális időszakát jelzi, hanem a politika kriminalizálódását Afrika, Ázsia, a volt Szovjetunió számos országában.

A társadalmak többsége az olyan államhatalmat is elutasítja, amelyet vezetői saját céljaikra használnak fel. Az ilyen hatalmak jelentős része területi identitását is elveszítette (az ex-Szovjetunióban és ex-Jugoszláviában), vagy épp megteremteni igyekszik, így Örményországban és Azerbajdzsánban. Ezt a jelenséget – az egykori kelet mesés birodalmaira gondolva – a hatalom partinomisziójának nevezhetjük. A szultánok és a szuverenitás más egyszemélyi biztosai sem tettek különbséget saját vagyonuk és a közjavak között. A demokratizálás csak komédia, ha nem lép túl a partinomiszió magatartásformákon.

A demokratikus átmenet nehézségeit, az átmenetre leselkedő veszélyeket kevés ellenszer oldja hatásosan. Ilyennek tekintjük viszont a civil társadalmat: azoknak a kezdeményezéseknek, szervezeteknek a hálózatát, amelyek az önszerveződés eredményeként megszerzett autonómiából fakadó bátorsággal, a nyilvánosság hatását felhasználva alternatív értékrendet, társadalmi morált, politikai kultúrát, végső soron nemzeti közmegegyezést erősíthetnek.

## A CIVIL TÁRSADALOM ELMÉLETÉNEK FEJLŐDÉSE

A civil társadalom már a legkorábbi modern felfogásban is széles jelentéstartományú fogalom volt. Már egyik szellemi atyja, Locke számára is egyfajta civilizációt jelentett, amelynek a nép és az uralkodó közötti társadalmi szerződés pillérének kell nyugodnia. Locke egyébként szinonimaként kezelte a civil vagy politikai társadalom fogalmát. „A politikai vagy polgári társadalomról” – olvashatjuk a polgári kormányzatról írott műve egyik fejezetének élén.<sup>15</sup>

A civil társadalom eredetileg az államilag szervezett társadalmakat jelölte (az állami szervezetet nem ismerő „barbárokkal” szemben). Hegel volt az, aki kiszakította a civil társadalom fogalmát ebből a tradícióból, elkülönítette az államtól és mint a modernitás két különböző szféráját jelölte meg őket.

Zygmunt Pelczynski mutatott rá arra, hogy a hegeli koncepcióban kiemelkedő a felismerés: „a civil társadalom nemcsak az a terep, ahol a modern ember a saját érdekeit elégíti ki, hanem az a szféra is, ahol megtanulja a csoportos cselekvésnek, a társadalmi szolidaritásnak az értékét, ahol azt kényszerül tudomásul venni, hogy a saját jóléte a másokétól is függ.”<sup>16</sup>

Az így értelmezett civil társadalom kezdetei – hangsúlyozza Márkus Mária – „magukba foglalnak olyan stabil elemeket, mint az alkotmányosan garantált szabadságjogok, az önkéntesen létrehozott szervezetek, valamint a kommunikáció autonóm szférája.”<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Locke, J. *Értekezés a polgári kormányzatról* Bp., 1986. Gondolat, 92. o.

<sup>16</sup> Pelczynski, Z. *Solidarity and The Rebirth of Civil Society* in Poland, 1988. In: Keane, J. *Civil Society and the State*. 364. o.

<sup>17</sup> Márkus Mária: A szükségletek politizálódása. *Szociológiai Szemle* 1992. 3. sz. 45. o.

Habermas a társadalmi nyilvánosság szerkezetének változásairól szóló korai munkájában (1971) hívta fel a figyelmet arra, hogy a civil társadalom történeti kialakulásának egyik korai komponense a független nyilvánosság volt.

A civil társadalom fogalma többször is feledésbe merült. Először mindjárt akkor, amikor megjelent: a liberális kapitalizmus korában. Állam és polgár viszonya ugyanis stabilnak látszott: a kialakult politikai intézményrendszer a polgárt hatalmi helyzetbe hozta a népképviselő intézményesítésével. A demokráciában nem látszott szükségesnek a civil társadalom globális kategóriájában gondolkodni. A fogalom – ahogy Molnár Miklós írja – lebomlott jogi, gazdasági, szociális elemeire.<sup>18</sup>

A civil társadalmat a totális rendszerek megjelenése is leértékelt. A politikai diktatúra, az állam mindenhatósága, az egyén teljes kiszolgáltatottsága nem adott terepet az autonóm megnyilvánulásoknak.

A marxista elméletben a civil társadalom kifejezés elveszti azt a jelentését, amelyet a Marx előtti politikai gondolkodás tulajdonított neki. Marx már 1848 előtti írásaiban megállapította, hogyan válik külön az ember egyrészt természetes, nembeli lénné, a polgári társadalom önző individuumává, másrészt a politikai emancipációból született állampolgárrá.

A politikai forradalom és annak kinyilatkoztatása, hogy az embernek és az állampolgárnak vannak elidegeníthetetlen jogai, nem tett mást, csak felszabadította az „önző és független individuumot” és különválasztotta az állampolgártól, ettől az elvont „erkölcsi személytől”, vagy ahogy másutt írja, „elvont citoyen”-től. „Az állam idealizmusának tökélyé fejlesztése egyben a polgári társadalom materializmusának a tökélyre fejlesztése is”. A politikai forradalom természetes kiindulópontja „a munka, a szükségletek, a magánérdek és a magánjog”. Marx így folytatja: „Az úgynevezett emberi jogok egyike sem megy túl tehát az önző emberen, mint a polgári társadalom tagján, azaz mint az

<sup>18</sup> Molnár Miklós: Civil társadalom: utópia vagy valóság. Acta Humana 1995. 21. sz. 11. o.



önmagába, magánérdekébe és magánönkényébe visszahúzódó, s a közösségbe elkülönült egyéneken”.<sup>19</sup> Marx ehhez még azt is hozzáteszi, hogy ez a régi társadalom válaszfalakat emelt, „külön társadalmat alkotott a társadalomban”. A forradalom „szétzúzta ezeket a válaszfalakat”, de – panaszkodik Marx – „még mindig nem szabadította fel magát az embert”.<sup>20</sup>

Ez a másik felszabadítás nem a politikai és a társadalmi, az ember és az államhatalom különválasztására épül, s nem is arra, hogy elváljon egymástól a civil társadalom tagja, az egyén és az állampolgár, az elvont „erkölcsi személy”.

A proletárforradalom majd hatályon kívül helyezi a politikai gondolkodás minden régi kategóriáját – a jogállamot, az emberi jogokat, az egyén védelmét, garanciáit a hatalom önkénye ellen. Ezért aztán – állapítja meg Molnár Miklós – „elavulttá válik a civil társadalom fogalma is, mert azon (Marx szemében igen kicsiny) területen, ahol a polgári társadalomtól jelentősen különbözve, egységes egészet alkot majd az ettől kezdődően szocialista gazdasági alappal és a proletár intézmények felépítésével”.<sup>21</sup>

A civil társadalom fogalmához a hazai tudományban Hankiss Elemér nyitott utat.<sup>22</sup> Ő teremtette meg a második társadalom fogalmát, ami nem más, mint a politikai rendszerből lassan kivonuló, önálló emberi tevékenységek „birodalma”. Az, amit a „civilek” csinálnak és gondolnak, vagyis az emberek, a polgárok, az egyének és csoportjaik, . . . ha hagyják őket. Ha a közhatalom eléggé szabadelvű, hogy ne tolakodjék bele abba, ami nem rá tartozik, hanem az egyénre; vagy nem elég erős, hogy a saját akaratát érvényesítve totális hatalomként járjon el. Hankiss második társadalma a hatalomtól független, autonóm tevékenységek struktúrája a gazdaságban, a nyilvánosság fórumain, a társadalmi tudatban, a kultúrában és bizonyos politikai interakciókban. Vagyis az,

<sup>19</sup> Marx, K. A zsidókérdéshez. Bp. Kossuth Kiadó MEM 1957. 1., 367. old.

<sup>20</sup> Uo. 369-370. o.

<sup>21</sup> Ld. id. mű 28. o.

<sup>22</sup> Hankiss E.: *Diagnózisok*. 1. Budapest, Magvető, 1982.; Hankiss, E.: *Diagnózisok*, 2. Budapest, Magvető, 1986.; Hankiss E.: *Kelet-európai alternatívák*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1989.

amit a politikai filozófiában civil társadalom néven ismerünk. Azzal a különbséggel, hogy a második társadalom kifejezés indukálja, miszerint van egy „első” – adott esetben egy „hivatalos” társadalom, a pártállam szerkezete és nomenklatúrája –, amely csak akkor enged teret a „másodiknak”, ha muszáj. Ez a reláció találóan fejezi ki az erőviszonyokat a kommunista rendszer hanyatló, majd széteső korszakában. Nem alkalmazható azonban a rendszerváltás utáni demokratikus intézményrendszerre, amelyben a civil társadalom alkotmányos szabadságot élvez.

A téma magyar származású, Genfben élő kitűnő szakértője, Molnár Miklós a civil társadalmat elsődlegesen a politikai kultúra összetett megnyilvánulásának, a civilizált közélet és magánélet formáinak, szabályainak tekinti. Ennek alapja – írja – „a jogállam és a politikai demokrácia, de hozzátartozik a polgári kultúra számos eleme is, a szabad vállalkozástól a polgári felelősségig, a toleranciától a társadalmi együttélés művészetéig”.<sup>23</sup>

Márkus Mária a nyolcvanas évek elejétől vizsgálta a civil társadalom fogalmát, s a kora liberális demokráciáinak civil társadalmát úgy jelölte meg, mint a különböző érdekcsoportok versenyének intézményesített terét, amelyek „a saját partikuláris érdekeiket külön-külön, egymástól izoláltan képviselik az állammal szemben és igyekeznek nyomást gyakorolni rá abból a célból, hogy az általuk képviselt érdekeket előnyben részesítse”.<sup>24</sup>

A. Arató és J. Cohen elemzése<sup>25</sup>, valamint Márkus Mária okfejtése alapján a civil társadalomnak az alábbi, legfontosabb jellemzőit állapítjuk meg.

1. A civil társadalom olyan személy- és szervezetegyesülések, valamint önálló szervezetek hálózata, amelyek létrejöttük és működésük sajátos szabályai szerint különböznek az állam és a gazdaság intézményeitől.

<sup>23</sup> ACTA Humana 1995. 21.sz. 11. o.

<sup>24</sup> Id. mű. 46. o.

<sup>25</sup> A. Arató – J. Cohen 1989. Social Movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty Praxis International, 5.

2. A civil társadalom nem jelent állam nélküli társadalmat. A köztük lévő határ a politikai viszonyoknak megfelelően változik. (A lengyel Szolidaritás mint társadalmi szervezet a civil társadalomból gyökerezett. Párttá alakulva, s majd kormányra kerülve igazán nem sorolható a civil szféra intézményei közé.)
3. A civil társadalom a magánszférával sem azonosítható. A civil társadalom is nyilvános szféra, de önkéntes és szabadon választott társulásokon alapul. Egyaránt alkalmas partikuláris és általános érdekű ügyek megjelenítésére.
4. A civil társadalom létezésének alkotmányos-közjogi alapjait a jogállami működés, az érdekluralizáció elismerése, az alapvető jogok szabályozása és érvényesíthetőségük lehetőségeinek megteremtése jelenti.
5. A civil társadalom rendeltetése, hogy az általa megteremtett nyilvánosság és érdekartikulációs képesség felhasználásával szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel, törekvésekkel.

Ha már szabad világban élünk, minek hadakozunk a civil társadalom bonyolult fogalmával? Miért nem elég nekünk a demokrácia, vagy az alkotmányos (esetleg a jelző nélküli) jogállam?

Seligman a civil társadalom érveit azzal az általa is eretneknek minősített vallomással kezdi, hogy határozottan ellenzi e fogalom használatát s a köré font elméleteket.<sup>26</sup> Praktikusan azzal érvel, hogy a kapitalista, szabadpiaci gazdaságba átalakuló társadalmak problémáinak megoldásában nem segít a civil társadalom eszméje, tartalmában pedig nem mond többet, mint a demokrácia fogalma, amelynek főbb jellemzőit Robert Dahl híres könyvéből<sup>27</sup> foglalja össze.

<sup>26</sup> Seligman, A. B. Érvék a „civil társadalom” ellen. Szociológiai Szemle 1992. 1. sz. 75–80. o.

<sup>27</sup> Dahl, R. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition New Haven: Yale University Press

Eszerint a demokrácia legfontosabb jellemzői

- a szervezkedés (szervezés és csatlakozás) szabadsága,
- a szólásszabadság,
- az egyenlő, általános, közvetlen és titkosan gyakorolható választójog,
- a közügyek intézésének joga
- a politikai vezetők joga, hogy támogatásért és szavazatokért versengjenek,
- az alternatív információforrások hozzáférhetősége – (a kommunikációs szabadságjogok érvényesülése),
- szabad és tiszta választások,
- olyan jogintézmények léte, amelyek biztosítják, hogy a kormány politikája függjön a szavazatoktól.

Seligman úgy véli, hogy e „lista” tartalmazza mindannak a lényegét, amit a civil társadalom eszméje Kelet-Közép-Európában képvisel. Valóban, a demokrácia előbb-utóbb megtanítja az embereket civil jogaik mindennapos gyakorlására, a hatalom gyakorlóit pedig arra, hogy uralmuk nem örökletes, s az új választásokon veszíthetnek is. Seligman alighanem félreérti a civil társadalom elméletét, vagy csak egyszerűen dühös azokra, akik új ál-intellektuális problémákkal hívják fel magukra a figyelmet. A társadalmi átalakulást megélt országokban is előbb bontakozott ki a civil társadalom, mint a jól működő jogállam. S a mai jogállami viszonyok között is tényleges, számokkal és folyamatokkal érzékeltethető igény van a civil társadalom szervezeteinek működésére. Az az elképzelés, amely szerint áthatolhatatlan távolság választja el egymástól a politikai és a civil társadalmat, valóban nem létezik. Az ellentét megmaradt, de tartalma megváltozott. A civil társadalomnak ma is van „féltenivalója”; a szféra társadalmi kezdeményezései, az alakuló szervezetek tucatjai jelzik, hogy működési terepet is talál, nem álproblémákkal foglalkozik. A demokrácia szegényebb, gyengébb lenne a jól működő civil társadalom nélkül.



R. M. Jenkins, aki több esztendeje kutatja hazánkban a rendszerváltás utáni civil szféra és a politika összefüggéseit, a civil társadalom kifejezést olyan társadalmi struktúrák együttesére alkalmazza, amelyek közvetítenek az állam és az egyén között. Álláspontja szerint „ilyen államban a profitorientált szervezetek (pl. cégek) a civil társadalomhoz tartoznak.”<sup>28</sup>

Jenkins a civil szféra demokráciában játszott szerepét 4 pontban foglalja össze:

1. A pluralizmus és a sokszínűség elősegítésével a civil szféra a demokrácia nélkülözhetetlen eleme.
2. A civil szféra mivel az egyének érdekeit összekapcsolja és az így kialakult csoportérdekeket további fórumokon képviseli – a demokrácia fontos integráló ereje.
3. A civil szféra fékezi, kontrollálja a kormány túlkapásait.
4. A civil szféra elősegíti az egyének észvételét a közösségi intézményekben.

Jenkins – a magyarországi viszonyok átfogó elemzése alapján – a civil szféra érdekképviselői szerepét emeli ki, különösen az állami szervek, a „nagypolitika” befolyásolására irányuló törekvéseket.

A civil társadalom mindenütt tapasztalható feltámadása ma két végletnek tulajdonítható: a liberalizmusnak és a totalitarizmusnak. Ha szórványosan is, de e két felfogás – és politikai gyakorlat – újra teret kap a civilizált világban. Jelentkezik a centralista bürokráciával szemben a helyi autonómiák fokozott igényében. Jelenti a központi hatalom sokrétű ellenőrzését, de igazolják létét a non-profit szervezetek keletkezésére, működésére vonatkozó sokszínű elméletek is.

---

<sup>28</sup> R.M. Jenkins: A nonprofit szféra és a politikai rendszer kapcsolata Magyarországon. in. *Egymás jobb megértése felé. Tanulmányok az állam, az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek viszonyáról Magyarországon.* Bp. 1997. A Civil társadalom Fejlődéséért Alapítvány. 8. o.

Másrészt a totalitarizmus csődje hozta magával a civil társadalom eszméjének újraértékelését. Ha a liberális demokráciákban is megnyilvánul a személyi szabadság és az államtól független társadalmi cselekvés iránti igény, aligha szorul magyarázatra ennek fontossága a nagy társadalmi átmenetet a közelmúltban megélt országokban.

Ádám Antal mutat rá a civil társadalom hazai reprezentánsai részére rendezett parlamenti tanácskozáson<sup>29</sup>, hogy „a történelmi tapasztalatok ismeretében . . . a fejlődés jelenlegi adottságai mellett a totalitárius vagy autoritárius önkényuralmi rendszerek valamely változatának elkerülhetetlensége miatt nem valósítható meg a polgári társadalom és a politikai állam egybeolvasztása. Az állam még valamilyen nemes szándékkal sem kebelezheti be a társadalmat, nem nyomulhat be annak közösségeibe és autonóm szervezeteibe, nem számolhatja fel az egyének személyiségi és egyéb szabadságjogait.<sup>30</sup>

A civil szféra elfogadása tehát nemcsak politikai realitás eredménye, hanem a történelmi tapasztalatok megértésének, alkalmazásának igénye is ezt kívánja. Sajnálatos módon a hazai jogalkotó nem mindig pontosan érti ezt az üzenetet – de erről még később szólunk.

A civil szféra védelmét, fejlesztését vállaló értékrend elismerésének, megerősítésének igényét nyilvánította ki a Magyar Katolikus Püspöki Kar körlevele is. A hazai közéletben szinte teljes egyetértéssel, elismeréssel fogadott dokumentum önálló cím alatt tárgyalja „A civil társadalom felelőssége és feladatai” témakört. Az innen kiemelt megállapítás bármely – valóban közhaznú – civil szervezet szakmai erkölcsi hitvallásaként értelmezhető. „Az emberek, a társadalom feladata, hogy közös dolgaikat közösen oldják meg, hogy közösségeket és a közösségi lét intézményeit létrehozzák, hogy egymással egymás különbözőségét elfogadva párbeszédet folytassanak. A demokráciát

<sup>29</sup> Párhuzamosok és metszéspontok, avagy az állam, gazdaság és civil társadalom. Az Európa Ház rendezvénye 1997. július 4.

<sup>30</sup> Ádám Antal: Civil állam: Fából vaskarika. Párhuzamosok és metszéspontok Bp. Európa Ház 1997. 11. o.

tanulni és gyakorolni kell. Megvalósításának ellenben feltétele az, hogy engedjük szóhoz jutni a másik embert, közösséget vagy intézményt. Ehhez nem elég a szabadság és a jogállamiság megteremtése.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Igazságosabb és testvériesebb világot! Budapest, 1996. MKPK 50. o.

## NONPROFIT ELMÉLETEK

A civil társadalomra vonatkozó tudományos igényű gondolkodás mellett kiemelkedő jelentősége van az önállóan megjelenő ún. nonprofit elméleteknek. A két gondolkodási irány különbözőségét elsősorban abban jelölhetjük meg, hogy míg a civil szféra elemzésére irányuló elméleti megközelítésekben a alkotmányjogi, közjogi, politológiai, számos vonatkozásban a szociológiai, ökonomiai szempontok kapnak szerepet, a magukat nonprofit elméletként meghatározó nézetrendszerek az általunk civil társadalomként meghatározott kör meghaladó viszonyrendszer összefüggéseit vizsgálják, s teszik ezt elsősorban gazdasági (pénzügyi, adópolitikai, stb.) nézőpontból.

„A klasszikus piacgazdaságban a piaci, az államszocialista gazdaságban az állami szektorról derült ki, hogy önmagában nem képes valamennyi társadalmi kihívásra választ adni. Mi több, a jóléti gazdaságok gyakorlata azt is bebizonyította, hogy a társadalmi problémák megoldásában még a piaci és a kormányzati szektor szoros együttműködése esetén is marad tér a harmadik szektor, a nem profitelvű, többé-kevésbé közösségi finanszírozású, de nem állami irányítás alatt működő, öntevékeny szervezetek számára.”<sup>32</sup> – írja Kuti Éva és Marschall Miklós az e témakört átfogóan bemutató tanulmánykötet előszavában.

A nonprofit szektor gazdasági-társadalmi szerepével kapcsolatos első elméleti elemzések akkor születtek meg, amikor a válságjelenségek hatására,

---

<sup>32</sup> A harmadik szektor. Tanulmányok Bp. Nonprofit Kutatócsoport 1991. 9. o.



avagy a gazdasági-társadalmi átmenetel folyamatában szertefoszlottak az állam korábbi szerepfelfogásával kapcsolatos beidegződések, illúziók.

A nonprofit elméletek arra a kérdésre keresik a választ, hogy mi hívja életre a vizsgálati körökbe tartozó elméleteket, melyek azok a funkciók, amelyeket jobban, rugalmasabban, hatékonyabban tudnak betölteni, mint a piaci vagy az állami intézmények; milyen a viszonyuk a gazdaság többi szektorával, milyen szerepet játszanak a társadalmi munkamegosztásban.

A nonprofit szféra vezető teoretikusai amerikaiak: Burton Weisbrod, Henry Hansmann, Estelle James, Lester Salamon munkássága nem azért jelentős a civil társadalom hazai hívei számára, mivel követendő modellt ír le. E kiváló tudósok, úgy elemzik – értékelik a piacgazdaság, a demokratikus társadalom viszonyai között is virágzó nonprofit szervezetek működésének tapasztalatit, hogy gondolataik summázata a mai magyar társadalom kutatói, s a hazai jogalkotók számára is megfontolandó üzenet.

A nonprofit elméletek többsége arra keresi a választ, miért jöttek létre a kormányzattól és a gazdasági szférától független szervezetek, a társadalmi szükségleteket miért nem az állam elégíti ki. E felvetésre általánosságban úgy válaszolhatunk, hogy a kormányzat által biztosított javak szintje bizonyos szavazópolgárok keresletét meghaladja, másokénak viszont alatta marad. Ha sok a ki nem elégített, illetve a túlságosan is kielégített fogyasztó, akkor korrekciós mechanizmusok indulnak be.

Az elégedetlen fogyasztónak több lehetőség áll rendelkezésére:

1. az ország más részébe költözik, ahol szükségleteit megfelelőbben elégítik ki;
2. megpróbál politikai nyomást kifejteni a kormányzatra;
3. alacsonyabb szintű önkormányzatot hoz létre, és ezeket kötelezi arra, hogy a közjavakat a megfelelő mennyiségben biztosítsák;
4. a magánszektorhoz fordul (for-profit piac);

### 5. az öntevékeny szektorhoz fordul (nonprofit piac).

Ez utóbbi, tehát az öntevékeny szektor a kollektív javak biztosításának kormányzaton kívüli intézménye. A nonprofit piac kiegészíti a közjavak állami kínálatát. A nonprofit szektor tehát az állami szektorral kapcsolatos elégedetlenség nyomán jön létre. Az öntevékeny, illetve az állami szektor által biztosított kollektív javak egymáshoz viszonyított aránya attól függ, hogy az állami szektor milyen mértékben képes az állampolgárok kollektív javak iránti sokszínű keresletét kielégíteni. Minél nagyobbak az öntevékeny szektor várható méretei. Tehát az öntevékeny szektor relatív nagysága egy-egy ágazatban a lakossági kereslet heterogenitásától függ.

Fontos problémát vet fel az öntevékeny szektor által nyújtott közjavak finanszírozása. Az öntevékeny szervezetek állandó nehézségekkel küzdenek, mivel nem rendelkeznek azzal a kormányzati hatalommal, amellyel a kollektív finanszírozást kikényszeríthetnék. Fellép tehát az ún. „potyautas probléma” miszerint, a kollektív javak felhasználóinak valamely része nem járul hozzá a javak finanszírozásához. Ez a felvetés azt sugallja, hogy a közösség valódi akaratát legjobban megközelítő forráselosztás nem érhető el mindaddig, amíg az egyének anélkül is részesülhetnek a közös javakból, hogy részt vennének a közteherviselésben. A potyautasság lehetősége visszatartja az egyéneket attól, hogy önkéntesen járuljanak hozzá a kollektív javak költségeihez. Megjegyzést érdemel, hogy az öntevékeny szervezeteknek is vannak eszközeik érdekeik kikényszerítésére, s többnyire ezek sem hatástalanok. Ilyenként említendő az erős társadalmi nyomás, illetve az a jóhiszemű feltételezés, hogy az adományozónak elégedettsége, öröme származhat abból, ha adományával jó célt szolgál.<sup>33</sup>

Az elméleti felfogás a nonprofit szervezetek több típusát különbözteti meg, a csoportosítás pedig két kritériumon alapul:

---

<sup>33</sup> Weisbrod, B. A. Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy. 1975. In *Altruism, Morality, and Economic Theory*, ed E.S. Phelps, 171–195. New York: Rusel Sage Foundation.

1. honnan származnak a jövedelemforrások
2. milyen módon irányítják ezeket a szervezeteket.

Mindezek alapján négy típus különböztethető meg:

1. az adományokból élő önigazgató,
2. az adományokból élő vállalkozói,
3. az üzleti bevételekből élő önigazgató,
4. az üzleti bevételekből élő vállalkozói nonprofit szervezet.

A négy típus közötti határok elmosódhatnak, azért ezek a besorolások csak a vizsgálatok megkönnyítésére szolgálnak.<sup>34</sup>

A legtöbb elmélet azt vizsgálja, miért is jönnek létre ezek a szervezetek, mi a szerepük a gazdaságban. Négy általánosan ismert elméletet érdemes kiemelni, amelyek a nonprofit kutatások alapját képezik:

1. a közjavak elmélete
2. a szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete
3. a támogatási elméletek
4. A fogyasztói ellenőrzés elmélete.

### **A közjavak elmélete**

A nonprofit szervezetek szerepére vonatkozó első általános közgazdasági elméletet Weisbrod alkotta meg, aki szerint a nonprofitok funkciója az, hogy a magánszférában állítanak elő közjavakat. Tehát a nonprofit szervezetek nagy része olyan szolgáltatásokat nyújt, amelyek közjavaknak számítanak. Ez az

---

<sup>34</sup> Hansmann, H.B. *Economic Theories of Nonprofit Organization*. 1987. In the *Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W.W. Powel, 27–42. New Haven: Yale University Press.

elmélet azonban két kérdést is nyitva hagy: 1. Mi a helyzet azokkal a nonprofitokkal, amelyek nem közjavakat szolgáltatnak? (pl.: kulturális szolgáltatások) 2. Miért nem a for-profit szervezetek vállalják fel az átlagost meghaladó kereslet kielégítést?

### **A szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete**

Több szerző továbbfejlesztette az előző elméletet, kimondva, hogy a nonprofit szervezetek tipikusan azokban a helyzetekben jelennek meg, amikor a fogyasztók nem érzik képesnek magukat a kapott szolgáltatás mennyiségének vagy minőségének pontos megítélésére. Pl.: a szülők nehezen tudják megítélni a gyerekek óvodai, bölcsődei ellátásának minőségét. Ilyenkor a for-profit szolgáltatóknak lehetőségük van arra, hogy becsapják a fogyasztókat. A nonprofit szervezeteknek ezzel szemben él az az előnyük, hogy vezetőik nem húzhatnak személyes hasznot a minőségromlásból, így kevésbé érdekelték a fogyasztók becsapásában. Tehát a nonprofitok ott jelennek meg, ahol a szerződéses kapcsolatok nem nyújtanak elegendő védelmet a fogyasztóknak a termelőkkel szemben.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Nelson, R.-Krashinsky, M. Two Major Issues of Public Policy: Public Policy and Organization of Supply. 1973. In *Public Subsidy for Day Care of young Children*, ed. R. Nelson, D. Young. Lexington., Mass.: D.C. Heath and Co. Hansmann, H.B. (1980) *The Role of the Nonprofit Enterprise*. Yale Law Journal 89. 835–901.



## A támogatási elméletek

A nonprofit szervezetek a legtöbb olyan ágazatban, ahol tömegesen vannak jelen, számottevő támogatást élveznek. Például állami szintű, helyi adókedvezmények, csökkentett postai tarifák, foglalkoztatási adók rendszerében kapott könnyítések, stb. . . . Ezek a kedvezmények szignifikáns mértékben befolyásolják a nonprofit szervezetek piaci súlyának növekedését a for-profit versenytársaikkal szemben.<sup>36</sup>

## A fogyasztói ellenőrzés elmélete

Vannak nonprofit szervezetek, amelyek eleve azért jöttek létre, hogy a tevékenység felett a fogyasztó közvetlen kontrollt biztosíthasson. Három olyan lehetséges helyzet van, ahol a fogyasztók előnyösebbnek tarthatják, hogy közvetlenül és ne a piaci mechanizmusokon keresztül ellenőrizzék a termelő és szolgáltató szervezeteket:

1. amikor a szerződéses kapcsolatok csődöt mondanak,
2. amikor a termelő monopolhelyzetben van,

---

<sup>36</sup> Hansmann, H. B. The Effect of Tax Exemption and Other Factors on Competition Between Nonprofit and For-Profit Enterprise. 1985. Yale University, Program on Nonprofit organization Working Paper n. 65

3. amikor tipikusan kollektív fogyasztási javak előállításáról van szó.<sup>37</sup>

Természetesen ezeknek az elméleteknek a cáfolatai, illetve korrekciói is hamarosan megjelentek. Az öntevékeny szektor új elmélete szerint a nonprofit szervezetek nem azokban a résekben jelennek meg, amelyeket a kormány betöltetlenül hagy, ahol a kormány kudarcot vallott, hanem az öntevékeny szervezetek az elsődlegesek. A kormányt kellene tehát olyan intézménynek tekinteni, amely az öntevékenységek kudarcára reagálva, a nonprofit szektor belső korlátainak meghaladásaként vállal szerepet a kollektív javak finanszírozásában és előállításában. Az elmélet alátámasztására szolgál, hogy a kormányzati reakció a kollektív javak hiányára sokkal magasabb költséggel jár, mint az öntevékeny szektor reakciója. Ezért valószínű, hogy először az öntevékeny szervezetek lépnek működésbe, s csak kudarcuk esetén pótolja a hiányt a kormány. Azt is fontos kiemelni, hogy mit is jelent az öntevékenységek kudarca. E kudarcot négy tényező idézi elő:

**1. Az alacsony hatékonyság.** A nonprofit szektor képtelen annyi forráshoz hozzájutni, amennyi az összes humánszolgáltatási probléma megoldásához elengedő lenne. Mindaddig, amíg a finanszírozás önkéntes hozzájáruláson alapul, nem áll annyi forrás rendelkezésre, amennyit a társadalom optimálisnak tartana. Ennek részben a fent már említett potyautas probléma az oka, másrészt az emberek jótékonyagra való hajlandósága, amely a gazdasági helyzettől is függ. Megjegyezhető tehát, hogy az öntevékenységre alapozott szervezeteknek sok előnye van a költségek csökkentése és a társadalom felelősségérzetének növelése miatt, de nem alkalmas arra, hogy biztosítsa a társadalmi igények kielégítéséhez szükséges erőforrásokat.

**2. Partikularizmus.** Az öntevékeny szervezetek partikularizmusán azt értjük, hogy mind maguk a szervezetek, mind az őket adományokkal támogató

---

<sup>37</sup> Ben-Ner Nonprofit Organizations: Why Do They Exit in Market Economies? 1986. In The Economics of nonprofit institutions: Studies in Structure and policy, ed. s. Rose-Ackermann, 94–113. Oxford University Press

csoportok hajlamosak figyelmeiket a népesség speciális csoportjaira összpontosítani. Így bizonyos társadalmi csoportok nem kellően reprezentálnak az öntevékeny szervezetek között, így bizonyos rétegek öntevékeny szervezetek nélkül maradnak. E szervezetek tehát nem tudják megbízhatóan ellátni kollektív javakkal az egész népességet.

**3. Paternalizmus.** Az öntevékeny szervezetek általában azokra bízják a közösségi szükségletek definiálását, akiknek a kezében a pénz van. Nem a közösség egészének akarata határozza meg a nonprofit szektor jellegét, tevékenységét, hanem a közösség vagyonos tagjainak preferenciái.

**4. Amatőrizmus.** Az öntevékeny szervezetek amatőrök segítségével, amatőr megközelítésben próbálnak megbirkózni az emberi problémákkal.

Az öntevékeny szektor kudarcai ellenére is nélkülözhetetlen és szerencsére azokon a pontokon bizonyult gyengének, amelyek a kormány erősségei.<sup>38</sup>

A nonprofit szervezetek nagy része adományokból fedezi működését. Az adomány olyan pénzátengedés, amely nem egyszerűen az adományozó által fogyasztandó magánjavak finanszírozására szolgál. Az adományozó nehezen tudja adományának felhasználását ellenőrizni, ezért szükségét érzi azoknak a biztosítékoknak, amelyet a nonprofit forma jelent. Az adományokkal történő finanszírozás természetesen nem minden szektorban jelenik meg, és az egyes ágazatokban mindig van magyarázat arra, hogy miért ilyen módon történik a finanszírozás.

Az adományokkal történő finanszírozás okai:

**1. Árdiszkrimináció.** Szükségessége általában a kultúra finanszírozásában jelenik meg, mivel a kulturális események megszervezése jelentős költségekkel jár. A magas színvonalú kultúrára viszonylag kicsi a fizetőképes kereslet, ezért ezek a költségek kevés ember között oszlanak meg. A jegyárakat pedig nem lehet úgy megszabni, hogy azok a tényleges költségeket fedezzék, mivel ezen az áron

<sup>38</sup> Salamon, L.M. Nonprofits: The Results are Coming 1984. In. Foundation News 25, 4. 16–23.

az emberek többsége nem vásárolná meg a jegyet. Vannak azonban olyanok, akik nagyobb áldozatokat képesek hozni az általuk kedvelt kulturális esemény megrendezéséért, az előadóművészetért. Ezekről a személyekről lehet kérni, hogy adományaikkal járuljanak hozzá a költségek egy részének fedezéséhez.

**2. Hallgatólagos kölcsönök.** Az adományok e formájával az oktatásban találkozhatunk. Az iskolák számára a legtöbb adományt régi hallgatóik juttatják. A régi hallgatók adományai a korábban hallgatólagosan kapott kölcsön önkéntes visszafizetésének tekinthetők.

**3. Opciós kereslet.** A nonprofit szervezeteknek szánt adományokban részben az adományozónak az az igénye tükröződik, hogy bizonyos általa fontosnak tartott szolgáltatások kínálatát akkor is fenntartsa, amikor a szolgáltatásra aktuálisan nincs szüksége.<sup>39</sup>

Rendkívül fontos kérdést vet fel a nonprofit szervezetek és az állam viszonya. A kérdést több szerző is vizsgálta, bár a nonprofit szektorral foglalkozó elméleteknek nem ez a kérdés áll a középpontjában, mivel általában inkább a nonprofit és a for-profit szervezeti forma közötti választásra összpontosítottak. Az állami intézményeknek vannak bizonyos előnyeik és hátrányaik a nonprofit szervezetekkel szemben.

#### 1. Előnyök:

a. Az állami intézmények az adók jóvoltából könnyebben jutnak hozzá a számukra szükséges költségekhez és működési költségekhez.

b. Ellenőrizhetők akkor is, amikor a szerződéses kapcsolatok kudarcot vallanak.

#### 2. Hátrányok: a nagy bürokratizáltság.

Az állam a finanszírozáson keresztül is kapcsolatot tart a nonprofit szervezetekkel. Egyrészt induló tőkét, másrészt a működéshez szükséges tőkét biztosítja a nonprofit szervezetek számára. A nonprofit szervezetek döntően

<sup>39</sup> Hansmann, H.B. *Economic Theories of Nonprofit Organization*. 1987. In *The Nonprofit Sector: Research Handbook*, ed. W.W. Powell, 27 Yale University Press.



munkaerőintenzív ágazatokban működnek, ahol viszonylag alacsony a tőkeigény, induló tőkére azonban még ezekben az ágazatokban is szükség van. A nonprofit szervezetek létrehozásához szükséges vállalkozói tőke legfontosabb forrása az állami költségvetés. Az adományok emellett igen szerény helyet foglalnak el. A működési támogatások körében is kiemelkedő a szerepe az állami támogatásoknak. Az EU néhány országában végzett vizsgálatból az derül ki, hogy minél nagyobb az oktatáson belül a nonprofit szektor aránya, annál nagyobb valószínűséggel kapnak a nonprofit oktatási intézmények állami támogatást.<sup>40</sup>

A nonprofit szektornak nyújtott állami támogatások két kérdést is felvetnek:

1. A kormány miért nem hoz létre állami intézményeket a közszolgáltatások előállítására?

2. Ha már másra ruházza a szolgáltató szerepet, miért a nonprofit szervezeteket, miért nem a piaci vállalkozásokat bízta meg vele?

Ezekre a kérdésekre a következő válaszok adhatók:

1. Gyakran előfordul, hogy valamely szolgáltatást egy meghatározott társadalmi csoport kíván az ellenőrzése alatt tartani, de ennek ellenére állami támogatást igényelnek működésük fedezésére. Az uralkodó politikai párt a társadalmi csoport támogatásának megszerzése érdekében esetenként enged ennek a követelésnek.

2. Az államot terhelő költségek gyakran kisebbek akkor, ha a szolgáltatásokat nem állami szervezetek végzik.

3. A nonprofit szervezetek munkaerőköltségei általában alacsonyabbak, mint az állami intézményekben felmerülő bérköltségek.

A nonprofit szektor erőteljes állami támogatása felveti a kérdést, hogy milyen összefüggés van az állami finanszírozás és a szektor állami szabályozása

<sup>40</sup> Neave, G. *The Nonstate Sector in the Education Provision of Member States of the European Community*. Brussels: Report to the education Services of the Commission of the European Community 1983.

között. Általában azt mondhatjuk, hogy a nonprofit szektor állami szabályozása akkor is bekövetkezhet, amikor a szektor egyáltalában nem kap állami támogatást, de a támogatások növekedését többnyire az autonómia csökkenésével kell megfizetni. A döntő politikusok a támogatott szervezetekkel szemben hatalmi helyzetbe kerülnek, s ezt olyan szabályok életbe léptetésére használják fel, amelyek találkoznak a szavazók várákozásaival. Továbbá az állami támogatást élvező nonprofit szervezeteket kötelezik arra, hogy pénzügyi elszámolásait bemutassák a kormánynak, a beszámolási kötelezettség azt akarja megelőzni, hogy a szervezetek az állami támogatást rejtett for-profit tevékenységre használják fel.<sup>41</sup>

A finanszírozással és a már felvetett potyautas problémával kapcsolatosan merülhet fel a kérdés, hogy az állam miért nem kényszeríti polgárait az öntevékeny szervezetek finanszírozására, például ezen a területen bevezetett adókkal. Erre viszonylag egyszerűen megadható a válasz: ezek a szolgáltatások a társadalom csak kis rétege számára fontosak, a legtöbb ember sem szükségesnek, sem kívánatosnak nem tartja.<sup>42</sup>

Az állam és a nonprofit szektor közötti kapcsolat fontos eleme, hogy a nonprofit szervezetek akciói gyakran megelőzik a kormány cselekvését. Az önkéntes szervezetek gyakran azért vállalnak egy akciósorozatot, hogy a kormány számára precedenst teremtsenek. Történelmi tény, hogy a mai állam jóléti szolgáltatásainak zömét eredetileg az öntevékeny szektor látta el.<sup>43</sup>

Az eddigiekben többnyire olyan elméletek kerültek bemutatásra, amelyek a nonprofit szervezetek létrejöttének okaival és körülményeivel foglalkoznak. A következőkben a nonprofit szervezetek működését, viselkedési modelljeit bemutató elméletek kerülnek bemutatásra.

<sup>41</sup> James, E The Nonprofit Sector in International Perspective; The Case of Sri Lanka. *Journal of Comparative Economics* 6. 1982. 99–129.

<sup>42</sup> Douglas, J. Political Theories of Nonprofit Organization. In *The Nonprofit Sector: A Research handbook*, ed. W.W. Powell, 43–45. 1987. New Haven: Yale University Press

<sup>43</sup> Ld. előző jegyzet.

### **1. Optimalizációs modellek**

Ezek szerint a nonprofit szervezet célja a szolgáltatás mennyiségének és minőségének növelése. De lehet célja a szervezetnek az intézményi költségvetés növelése, ezzel növelve a szervezet súlyát, fontosságát. Továbbá cél lehet az alkalmazottak keresetének emelése is.

### **2. Hatékonysági problémák**

A nonprofit szervezetek tevékenységének hatékonysága alacsony, mivel hiányoznak a profitérdekelt tulajdonosok, akik ezt kikényszerítenék. Ez a jelenség magyarázza azt is, hogy csak azokban az ágazatokban vannak jelen, ahol a piac nem működik tökéletesen.

### **3. A kínálat rugalmassága**

A nonprofit szervezetek sokkal lassabban reagálnak a kereslet növekedésére, mint a profitorientált vállalkozások. Ennek két magyarázata is lehetséges:

- a. a nonprofit szervezetek sokkal nehezebben jutnak hozzá a tevékenységük bővítéséhez szükséges tőkéhez, mint piaci versenytársaik.
- b. a nonprofit szervezetek menedzserei nem érdekeltek a kereslethez való rugalmas alkalmazkodásban, hiszen nem részesednek az abból származó esetleges profitból.

### **4. A bevételek növelését szolgáló magatartás**

A nonprofit szervezeteknek is szükségük van a működésükhöz bizonyos mennyiségű tőkére, kénytelenek a támogatás valamilyen formája után nézni (az előbbieken már említésre kerültek az adományok, illetve az állami támogatás). A támogatás egyik lehetséges formája a keresztfinanszírozás. A nonprofit szervezet bizonyos termékeket, szolgáltatásokat piaci módon, lehetőleg minél nagyobb nyereséggel állít elő és forgalmaz, s az így szerzett profitot használja fel az általa fontosnak tartott tevékenységei finanszírozására. (lsd. a magyar szabályozásban pl. a kht.).

## 5. Önigazgatás

Sok olyan nonprofit szervezet van, amely tagjainak, adományozóinak ellenőrzése alatt áll, ezeket nevezzük önigazgató nonprofitoknak (lsd. fent a nonprofitok osztályozását). Az irányítók egyes csoportjai gyakran érdekszövetséget alkotnak, s így módon a nagyobb súllyal rendelkező csoportok meghatározó befolyásra tehetnek szert a szervezet termelésének és árainak kialakításában, így saját jólétüket növelhetik.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Hansmann, H.B. *Economic Theories of Nonprofit Organization*. New Haven 1987. Yale University Press



## CIVIL SZERVEZETEK SZÜLETÉSE

### A szervezetalapítás természetrajza

Ha valaki csak az elmúlt 8–10 év Magyarországot ismeri, megdöbben azon, hogy a rendszerváltást követően – szinte a „semmiből” – több tízezer szervezet jött létre a politika, a gazdaság, a civil szféra világában. 1989 után párt- és szakszervezet-alapítási, alapítványtevési fóbia tört ki Magyarországon. Az adóreformok nyomása és az adózás elkerülésének igénye pedig bt. és kft.-alapítási lázba sodorta a tisztesnek tűnő, vagy kevésbé szolid vállalkozások pénzembereit.

Publicistában, politikusban, társadalomkutatóban egyaránt felvetődött a kérdés: vajon a vélt vagy valós gazdasági racionalitáson túl van-e valami más oka is ennek a „szervezkedési” rohamnak.

Kuti Éva mutat rá tanulmányában, hogy „az öntevékeny szervezetek hagyományosan nagy szerepet játszanak a túlélés-orientált magyar társadalomban.” A tényleges lehetőségek és a társadalom aspirációi közötti, nehezen áthidalható szakadék felett bátor polgári kezdeményezések, szolidaritáspróbálkozások, autonóm kulturális törekvések vertek hidat. „Az egyesülési szabadság mindig veszélyben volt, az önkéntes szervezetek gyakran az illegalitás határán működtek, de még a legdiktatórikusabb rendszerek sem tudták teljesen kiirtani őket, s a legkisebb politikai enyhülés is elegendő volt ahhoz,

hogy ismét kezdeményezőleg lépjenek fel: Megpróbálják érvényesíteni az állampolgárok érdekeit és törekvéseit.”<sup>45</sup>

Minden bizonnyal helytelen következtetésre jutnánk, ha a civil szervezetek létrehozásának igényét csak a politika előszobájának falai között, vagy csak a gazdaság periferiáján keresnénk. Egyetértünk Lukács Móriccal, aki mintegy 150 évvel ezelőtt így foglalta össze a civil szervezetek gazdasági-társadalmi fejlődésben betöltött szerepét:

„A státushatalom, akár a törvényhozást, akár a kormányt értsük e név alatt, legjobb akarattal is csak a nagy egészet, s ennek egyetemes érdekeit képes szemmel tartani és sikeresen pártolni . . . Ha körültekintünk jelen állapotainkon, látunk-e haladást a közélet bármely ágában, melynek kiindulási pontját nem az egyesületi téren fedeznők fel? Az osztálybeli előítéletek és ellenszenvek enyészését, a tudományos munkásság növekedését, a művészeti ízlés ébredését, a nevelés szent ügyének melegebb pártolását, ésszerű mezei gazdaság terjedését, a gyárilpar kezdő virágzását, a kereskedés élénkebb mozgalmát nem köszönjük-e közvetlenül vagy közvetve az egyesületek munkásságának? Nálunk tehát nemcsak a szűkebb körű, helybeli s osztálybeli érdekek, de a haza és nemzet közérdekei is az egyesületi működés segédelmére szorulnak, s ha ebben nem találunk emeltyűt, örök mozdulatlanságra vannak kárhoztatva.”<sup>46</sup>

A korábbiakban már utaltunk arra, hogy az 1980-as évek végén kialakult civil szféra szinte történelminek nevezhető szerepet töltött be azzal, hogy támogatókat és vezetőket adott a plurális politikai struktúra szervezeteinek. Az 1990-es parlamenti választásokat követően azonban – a miniszterelnöki (és a kormányzati) túlhatalom, az erős centralizáltság, majd az 1994-es választásokat követően a koalíció abszolút többsége és a megszorító gazdasági intézkedések a civil szféra politikai szerepét is szűkebbre szabták. A civil szféra szervezetei a

<sup>45</sup> Kuti Éva: A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában. *Közgazdasági Szemle* 1996. október 10. 917. o.

<sup>46</sup> Lukács Móric (1847) *Néhány eszme az egyesületi jog körül*. Második kiadásban megjelent: *Magyar liberalizmus* 1990. Századvég 96. o.

közvetlen, illetve politikaközeli tevékenységformákat egyre jobban mellőzve a kulturális, oktatási, szociális tevékenységformák felé fordultak.

A jelenlegi gazdasági, politikai helyzet a civil szférát valóságos kihívás elé állítja. Elmúlt az az időszak, amikor (ennek jogi összefüggését is látni fogjuk) tízezer Ft. alaptőkével (a civil szféra világában helyesen az induló alapítványi vagyonnal) szervezetet gründolt a közéleti kalandvággal megáldott polgár.

A mai adó, tb., számviteli előírások komoly gazdálkodási fegyelmet követelnek. A nemleges bevallás elmulasztásáért is könnyen kiszab az APEH 50-100 ezer Ft-os bírságot. Egyre meggondolandóbb tehát a szervezetalapítás. A kihívás azért is „valódi”, mivel a civil szférának valódi küldetése van: egyre jobban fel kell vállalnia az állam szerepét a közszolgáltatások terén. Az állam – gazdasági és más nehézségei folytán egyre több feladatot ad át – többnyire hallgatólagosan a civil szféra szervezeteinek.

Napjaink szervezetalkotását nem motiválja (kizárólag, pontosabban: döntő többségében) a kísérletező kedv, az útkeresés igénye, vagy – mint a 80-as évek elején – a „civil kurázi”. A ma alakuló (és a működő) civil szervezet akkor sikeres (nemcsak anyagiakban – szakmailag, társadalmi szerepét illetően is), ha biztos forrásokra épít.

A forrásokhoz való hozzájutás lehetőségét a pártok vezető köreiben, a hatalom belső szféráiban keresik – és találják meg – a civil szervezetek.

Bullain Nilda és Simon Ildikó kutatásának összefoglaló tanulmánya hívja fel a figyelmet arra, hogy Magyarországon rendkívül elterjedt az amőba jelenség: a civil szervezeteket az állami finanszírozó szervek által megjelölt prioritások vezetik tevékenységük alakulásában.<sup>47</sup>

Az állami finanszírozás nagy jelentőségű a civil szféra bevételei szempontjából, de – amint a továbbiakban látni fogjuk – a szektor egészében a bevételnek csak kis hányadát adja. Az állami támogatás azonban biztonságot

<sup>47</sup> Bullain Nilda – Simon Ildikó: Nonprofit szervezetek állami finanszírozásának ismérvei és gyakorlata. Egymás jobb megértése felé. Bp. 1997. CTFA 29. o.

nyújt a szervezetek számára, s ahogy az a mai magyar társadalomban általános – a kialakított kapcsolatok is vagyoni értékűek.

A szervezetalkotás egyre kevésbé titkolt célja a társadalmi ismertség-elismertség megszerzése. A civil szféra rendezvényeit egyre jobban „jegyzik” a közélet, s az össztársadalmi újra (és újraelosztás rendszerében a civil szervezetek által megszerzett javakhoz való hozzájutás sem csak finansziális kérdés: presztízst és befolyást is teremt.

### **A [civil] szervezetalkotás szabadsága**

A kollektíven érvényesíthető szabadságjogok között az egyik legmeghatározóbb az egyesülési (szabad szervezetalkotási) jog. Az egyesülési jog gyakorlásával a polgárok – cselekvési autonómiájukra alapozva, akaratuk, törekvéseik, érdekeik kinyilvánítása és védelme érdekében – állandó jellegű társadalmi szervezeteket, egyesületeket hoznak létre és részt vesznek azok tevékenységében.

A szabadságjogok – így az egyesülési jog – közös jellemzője, hogy jogi korlátokat állítanak a közhatalmat megvalósító állami szervek megnyilvánulásai elé. Megvalósításuk garanciáit pedig maga a jog teremti meg, a szervezetalkotási szabadság szabályozásával, e jog korlátozása feltételeinek meghatározásával. Az egyesülési jog gyakorlásának motívumai politikai-társadalmi jellegűek, ezért a szabályozás az adott időszak politikai értékrendjét, a jogalkotásnak az egyén és az államhatalom viszonyáról vallott felfogását is tükrözi.

A közép-keleteurópai térség, a volt szocialista országok uralkodó ideológiája, a marxizmus-leninizmus nem adott terepet az emberi jogokról való



gondolkodás polgári modelljének. Az egyesülés szabadságát az egyének csak mint a társadalmi közösség tagjai élvezhették. Szabó Imre, e korszak kiemelkedő jogtudósa ezt úgy fogalmazta meg, hogy „az emberi jogok itt az egyéneket elsődlegesen mint kollektívák tagjait illetik meg.”<sup>48</sup>

Az 1972-es alkotmánymódosítás a szocializmus és a nép érdekeinek megfelelően biztosította az egyesülési jogot. Az egyesülési jog Alkotmányban foglalt – az alkotmányos kifejezést itt nem használjuk! – korlátozását, valójában lényegének eliminálást jelentette, hogy e jogot csak a szocialista társadalmi rend érdekében, a polgári kötelességek teljesítése esetén lehetett gyakorolni, de nem „emberi” jogként, hanem kizárólag a dolgozóknak. A már vázoltak alapján pedig e jog a „dolgozókat” nem egyénileg, hanem szervezeteiken keresztül illette meg.

A korszak ellentmondásos jellegét, s az emberi jogok kirakat-szerepét tükrözte viszont az a sokak által nem ismert tény, hogy a Magyar Népköztársaság 1957-ben! csatlakozott a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 1948-ban elfogadott, Az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog tárgyában kötött 87. sz. egyezményéhez, valamint A szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló, 1949-ben elfogadott 89. sz. egyezményhez.

A rendszerváltozás előtti időszak szétfeszítette az egyesülési – szervezetalakítási jog szocialista kereteit. A sarkalatos törvények megalkotásának folyamatában megkérdőjelezhetetlenné vált az egyesülési (és ezzel párhuzamosan a pártalapítási, valamint a gyülekezési) jog demokratikus igényeknek megfelelő tartalmú kodifikálása. Az egyesülési szabadságjog törvényi biztosítása a szabad szervezetalakítási jog megteremtésének, a politikai érdekérvényesítés szervezetekben megnyilvánuló lehetőségének követelményét emelte jogi normává.

Ha az egyesülési jog hazai törvényi szabályozására kifejezetten nem is, az akkori kodifikátorok, politikusok, mértékadó jogtudósok gondolkodására azonban

<sup>48</sup> Szabó Imre: Az emberi jogok és a szocializmus. Gazdaság és jogtudomány 1978. 1–2. 74. o.

jelentős mértékben hatottak a demokráciára, a szervezetalkotásra, a politikai nyilvánosság szerepére vonatkozó tudományos elméletek.

A magyar értelmiség nézeteit, a szellemi-tudományos műhelyek 80-as évekbeli útkeresését jelentős mértékben alakította Jürgen Habermas felfogása. A szerző politikai nyilvánosságnak nevezi a közösséggé összegyűlt magánemberek autonóm területét, amely az állammal kerül szembe. Véleménye szerint e nyilvánosság feladata, hogy az államtól politikai funkciókat vegyen át és ezáltal közvetítsen az állam és a társadalom között.<sup>49</sup> Az ilyen értelemben vett nyilvánosság egyik formája maga az egyesület. Az emberi jogokra vonatkozó, a posztmodern államra jellemző felfogás tükröződik abban a felismerésében, amely szerint az egyesülési szabadság egyfajta kommunikációs szabadságként jelentkezik.

Említést érdemel Arnim felfogása is, aki kommunikációs (közte információ-, vélemény-, sajtószabadságot, gyülekezési és petíciós jogot), valamint asszociációs (így egyesülési, pártalapítási, koalíciós) szabadságokat különböztet meg.<sup>50</sup> Nézete szerint a kommunikációs és asszociációs szabadságok közös tulajdonsága, hogy egyrészt védelmet nyújtanak az állami beavatkozások ellen (status negativus), másrészt pedig fontos szerepet játszanak a nyilvános akaratképzésben, és így gyakorolnak befolyást az államhatalomra (status activus). Arnim az egyesülési szabadság jogát az asszociációs szabadságok közé sorolja.

Az egyesülési jog a valóságban szervezeti formában jelenik meg, ezért feltétlenül szólnunk kell az egyesületek tipológiájáról (részletesebb elemzésre a későbbiekben vállalkozunk). Amíg a nyugati tipológiák elsősorban az érdekek, a célzott tevékenység szerint különböztetik meg az egyesületeket, addig a szocialista felfogásra a politikai célokat szolgáló párt- és társadalmi szervezetek,

<sup>49</sup> Habermas, J.: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Századvég-Gondolat Bp. 1993. 81. old.

<sup>50</sup> Arnim J.: Gemeinwohl und gruppeninteresse. Frankfurt am Main. Metzner 1977.

illetve a politikailag semlegesek dichotómiája volt jellemző. Csak a 70-es évektől jelent meg az egyesületek új funkciójaként a gazdasági érdekképviselő.

Az egyesülési jog hatályos szabályozását, e jog lényeges tartalmát, illetve korlátozásának alkotmányosságát több döntésében is vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az e tárgykörben hozott határozatokban olyan általános elvek jelennek meg, amelyek a jogalkotás számára is programértékűek.

Elsőként említjük a „kényszer–szükségyszerűség–elvét” – valamely szabadságjog korlátozására ui. csak kényszerítő okból kerülhet sor. Ilyen kényszernek minősül pl. valamely más alapjog védelmének alkotmányos kötelezettsége.

A Magyar Köztársaság fegyveres erőinek a 6/1987. (X. 15.) HM rendelettel kiadott szolgálati szabályzata alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló eljárásában az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntést hozott. A vizsgált előírások a sorkatonák egyesülési jogát szabályozták, illetve korlátozták. Az Alkotmánybíróság döntése indokolásában az 1976. évi 8. tvr.-rel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 22. cikkére hivatkozott, amely kimondja: „mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetve azokhoz csatlakozzon”, illetve hogy e „jog gyakorlását csak olyan korlátozásnak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség és közérkölc, vagy mások jogai és szabadságai érdekében szükségesek”. E cikk nem akadályozza azt, hogy az egyesülési jog fegyveres erők és a rendőrség tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. tv. (Etv.) 25. § (1) bekezdése szerint a fegyveres erők és a fegyveres testületek tagjaira vonatkozóan az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját a szolgálati szabályzat határozza meg.

Az egyesülési jog fokozott és kiemelt korlátozási lehetősége nem vezethet odáig, hogy az alapvető jog lényeges tartalma sérüljön. A kifogásolt rendelkezés politikai vagy egyéb célú társadalmi szervezet alakításának kivételt sem engedő, teljes tilalmát jelenti, ez olyan mérvű korlátozás, amelynek az elérni kívánt céllal való arányossága, elkerülhetetlen volna nem igazolható és ezért az alapvető jog lényeges tartalmát sérti.<sup>51</sup>

Nem állapított meg viszont alkotmányellenességet a testület a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (Hvt.) rendelkezéseivel kapcsolatban. A Hvt. 57. § (5) és (6) bekezdése szerint katona nem csatlakozhat olyan szervezethez, amelynek célja, tevékenysége ellentétes a fegyveres erők törvényben meghatározott feladatával. Az ilyen szervezethez tartozó sor-, tartalékos és póttartalékos katona a katonai szolgálata időtartamára köteles a tagsági viszonyát felfüggeszteni és a tagsági viszonnal összefüggő tevékenységét mellőzni.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezek a rendelkezések nem korlátozzák a katonák egyesülési jogát, hanem mindössze a fegyveres erők törvényben meghatározott feladataival ellentétes célra létesült szervezetekben való tevékenységet tiltják a katonai szolgálat ideje alatt. Az említett korlátozó szabály az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésében és 70/H. §-ában megjelölt kötelesség – a haza katonai védelme – végrehajtásához szükséges. Ebben az esetben tehát a törvényi korlátozás alkotmányos cél elérésére irányul. Itt kell tehát a megfelelőség elvére utalni. A korlátozás az elérni kívánt céllal arányos is: míg értelemszerűen tiltja a katonáknak az ilyen szervezetekhez való csatlakozását, a szervezetek tagjaitól csak a tagsági viszony felfüggesztését és az azzal összefüggő tevékenység mellőzését követeli meg a szolgálat idejére. Az alapjog korlátozása tehát ebben az esetben adott tevékenységhez kötött.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> 51/1991. (X. 19.) AB határozat

<sup>52</sup> 46/1994. (X. 21.) AB határozat



Az arányosság elvére alapította az Alkotmánybíróság a 24/1992 (IX.21) AB. határozatot is, amelyben az egyes társadalmi szervezetek vagyonelszámoltatásáról szóló 1990. évi LXXXIII. törvény 8. §-ának alkotmányellenességét vizsgálta. E törvény az elszámolási kötelezettség alá eső bizonyos vagyontárgyakra elidegenítési és terhelési tilalmat rendelt el. Ez a szabályozás a pártok működését a gazdálkodás területén tartósan és jelentősen korlátozza.

Az „arányosság elvének” és a „kényszer elvének” együttes alkalmazására került sor a 21/1996. (V. 17.) AB határozat megalkotásakor. A testület a Legfelsőbb Bíróság elnökének indítványa alapján a gyermek egyesülési jogának korlátozását vizsgálta. A gyermeknek az a joga, hogy az állam részéről megfelelő szellemi, erkölcsi, testi fejlődéshez szükséges védelemben részesüljön, az állam alkotmányos köteletségét alapozza meg a gyermek fejlődésének védelmére. Az államnak ez a kötelessége alkotmányos alapot nyújt arra, hogy a törvényhozó vagy a bíróság a gyermek alapjog-gyakorlását, ezen belül egyesülési joga érvényesítését korlátozza. Az egyesülési jog gyakorlása tényleges korlátozásának azonban a gyermek fejlődését fenyegető konkrét kockázathoz kell igazodnia. Ebben az esetben két alapjog ütközik egymással, mégpedig az egyesülési jog, illetve a gyermeknek az a joga, hogy megfelelő védelemben részesüljön. Az egyesülési jog nem élvez elsőbbséget a szociális alapjogokkal szemben, ebben tehát nem osztozik a véleménynyilvánítás szabadságával. Azt, hogy az egyik alapjog érvényesülése érdekében a másik milyen mértékben korlátozható, konkrét jogszabályi rendelkezés vagy konkrét ügy vizsgálata alapján lehet csak eldönteni. Az egyesülési jog korlátozása mások sérelemtől való megóvása érdekében akkor alkotmányos, ha ezt a korlátozást a másik jog védelme szükségessé teszi és a korlátozás mértéke a védelem céljával arányos. E másik jognak is alkotmányos jognak vagy abból levezethető jognak kell lennie. Nem indokolható alkotmányosan a gyermek egyesülési jogának általános korlátozása. Kizárólag

meghatározott tevékenységi körű egyesület alapítása vagy az abban való részvétel további feltételekhez kötése, tiltása állapítható meg alkotmányos keretek között. A jogalkotónak, illetve a gyermek tagsága lehetőségéről döntő bírónak az életkort és az egyesület jellegét is mérlegelnie kell.<sup>53</sup>

Szintén alapvető jelentőségű az Alkotmánybíróságnak az a megállapítása, hogy a törvényhozó köteles az alkalmas eszközök közül a legenyhébbet kiválasztani („legenyhébb eszköz alkalmazásának elve”). Ezt az alapelvet alkalmazva a 27/1990 (XI. 22.) AB határozat, amikor azt állapította meg, hogy a sportegyesülethez szerződéssel nem kapcsolódó, amatőr sportolók személyes szabadságjogait sérti, ha jogszabály a sportoló átigazolását a másik sportegyesülethez az átadó sportegyesület engedélyéhez köti, illetve ennek hiányában egy év várakozási időt ír elő. Az Alkotmánybíróság szerint ez a rendelkezés sérti az egyesülési szabadsághoz való jogot. Az új egyesületben kifejtendő tevékenység korlátozását jelenti ugyanis, hogy átigazolási hozzájárulás hiányában az egy éves várakozási idő alatt a sportoló az általa választott egyesület színeiben nem, csak a régi egyesülete keretében élhet versenyzési jogával. A sérelmezett szabályokkal elérni kívánt cél – a nemzetközi szabályoknak megfelelő versenyzési és nyilvántartási rend, valamint a gazdasági célszerűség – megvalósítható más eszközzel is, így például a sportolóval előzetesen kötött polgári jogi szerződés megkötésével.<sup>54</sup>

Az egyesülési jog tartalmának feltárása során az Alkotmánybíróság az egyesület és a köztestület sajátosságaira is rámutatott.

A 22/1994. (IV. 16.) Alkotmánybírósági határozatban a testület elsősorban arra a kérdésre kereste a választ, hogy az ügyvédek kötelező kamarai tagsága sérti-e az egyesülési szabadságot. A döntés felhívta a figyelmet arra, hogy az egyesülési jog elsősorban a cél megválasztásának szabadságát jelenti, továbbá a

<sup>53</sup> 21/1996. (V. 17.) AB határozat

<sup>54</sup> 22/1994. IV. 16. AB határozat.

célra rendelt szervezet alapításának szabadságát, az ehhez való csatlakozás önkéntességét, valamint az önkéntes kilépés lehetőségét is magában foglalja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a kamara nem az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet: az ügyvédi kamarát nem magánszemélyek alapították, céljait és feladatait sem magánszemélyek határozták meg. Az ügyvédi kamarát törvény létesítette, amely tehát nem az egyesülési szabadság jogán alapított társadalmi szervezet, hanem köztestület. A köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési jog alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadság jogából fakadó önkéntes csatlakozás jogát. Ez a vélemény megegyezik az Európai Emberi Jogi Bíróság álláspontjával, miszerint az egyesülési szabadság megsértése nem állapítható meg akkor, ha kötelező szakmai kamarai tagságot írnak elő. A Bíróság kimondja, hogy a kamarát nem lehet egyesületnek tekinteni. (Van Leuven és de Miére ügyében 1981. június 23-án hozott határozat.)

Hasonló elvi alapokon nyugszik a 41/1995. (VI. 17.) AB határozat is. Az indítványozók jelen esetben az kérték a Bíróságtól, hogy mondja ki a hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény több rendelkezése alkotmányellenességét. Ezek szerint ugyanis a jogszabályban meghatározott szőlészeti és borászati árutermelő tevékenységet folytatók esetében kötelező a hegyközségi tagság. A hegyközség a törvény hatálya alá tartozó településen szőlészeti és borászati árutermelő tevékenységet folytatók kötelező tagsága alapján, érdekeik előmozdítására, valamint az általuk előállított termékek származás és minőségvédelmére létrehozott köztestület. A hegyközség tehát nem az egyesülési szabadság és érdekvédelmi szervezetek alakításához való alkotmányos jogok alapján létrehozott szervezet: azt nem magánszemélyek és jogi személyek alapították. A hegyközség köztestület, amelynek létrehozását törvény rendelte el az abban meghatározott közfeladatok ellátására. (E szervezeti formáról a következőkben még szólnunk.) A hegyközség emellett érdekvédelmi

feladatokat is végez. A kötelező hegyközségi tagság intézménye nem akadályozza egyéb önkéntes szervezetek, így az érdekvédelmi szervezetek létrehozását és az azokban való önkéntes tagsági részvételt sem.

Az egyesülési, szervezetalapítási jog szabályozását, de gyakorlását is érintő AB-döntések az újabb jogalkotás számára programot, elvi bázist teremtenek. Üzenetük egyértelműen az, hogy a szervezetalkotás szabadsága kiemelkedő védelmet élvező alapjog, a jogállam alapértéke, s így a civil társadalom működésének elengedhetetlen feltétele.



## A CIVIL TÁRSADALOM SZERVEZETEI

Melyek a civil társadalom szervezetei? A válasz korántsem egyszerű. Napilapok írásai a szakszervezeteket és az egyházakat is kifejezetten ide sorolják, a gazdagabb fantáziájú publicisták itt említik a pártokat, politikusaink pedig gyakran még a kisebbségi önkormányzatokat is a civil szféra alkotóelemeinek vélik. A nonprofit törvény tervezete közhasznú szervezetekről szól, ezek körébe a pártok és a szakszervezetek kivételével a társadalmi szervezeteket, az alapítványokat, a közalapítványokat, a közhasznú társaságokat és a köztestületeket sorolja.

Nem vitás, hogy az egyházak, a politikai pártok, az érdekképviselések nonprofit jellegű szervezetek. Nem tekintjük azonban ezeket egyértelműen civil szervezetnek. A hitéleti igények kielégítésére létrehozott egyház lehet civil, de lehet erős államegyház is. A munka világában érvényesülő érdekképviselő, valamint a hatalmi-politikai szféra szereplőjeként a párt civil kezdeményezésből sarjad ugyan, de e szervezetek létrehozásának célja túlmutat a hatalomtól mindenkor távolságot tartó, vele konkurráló, azt ellenőrző, annak működését a polgári igények szerint kiegészítő „harmadik típusú” szerveződések profilján.

Nem civil szervezet álláspontunk szerint a köztestület sem. Egyetértünk Ádám Antallal, aki a köztestületet vegyes jellegű szervnek tekinti, amely átmenetet jelent az állami szervek és a civil szervezetek között. „Bár a köztestület nem állami szerv, de állami felhatalmazás alapján bizonyos közhatalmi jogokat is gyakorló közcélú intézmény”<sup>55</sup> – írja. A közhatalmi feladatok nem állami szervek általi ellátása megfelel ugyan a hatalom társadalmi ellenőrzésére irányuló

<sup>55</sup> Ádám Antal: A köztestületek és a közjogi szerződések a posztmodern társadalom és állam kapcsolataiban. *Acta Humana* 1995. 21. sz. 26. o.

demokratikus igénynek, az ilyen tevékenységre feljogosított szervezet azonban nem civil kezdeményezés eredménye, hanem az állami akarat produktuma.

Hasonló aggályokat fogalmazhatunk meg a közalapítvány esetében is, amelynek létesítéséről a közhatalmat gyakorló parlament, a kormány vagy a helyi önkormányzat hoz döntést, nevezi ki a kezelő szervezetet és az annak működését ellenőrző szervet is.

A civil társadalom szervezeteinek tekinthetők viszont az ún. nem kormányzati szervezetek. A nem kormányzati szervezet (non-governmental organization: NGO) megjelölést a nemzetek közötti kapcsolatokban, vagy a nemzetközi szervezetek tevékenységi körében használjuk.

### A nem-kormányzati szervezetek fogalma

Egyes meghatározások szerint az NGO olyan magánszervezet, amely tevékenysége folytán képes szerepet játszani a nemzetközi ügyekben.<sup>56</sup> Más meghatározás szerint az állami és a piaci szféra között tevékenykedő non-profit szervezet, amely nem tartozik az államapparátushoz, és olyan nem választott egyének csoportjából áll, akik a szervezeti szabályokat önmaguk határozzák meg.<sup>57</sup>

A nem-kormányzati szervezetek között megkülönböztethetünk nemzeti és nemzetközi NGO-kat, amelyek tevékenységi szféra szerint rendkívül változatosak lehetnek.

<sup>56</sup> Rechenberg, H. K: Non-governmental Organizations, Eycyclopedia of Public International Law Vol. 9. North-Holland Pustlishing Campany, 1981. 276–282. o.

<sup>57</sup> The role of Voluntary Organizations in energing democracise. Experience and strategies in Eastern and Central Europe and in South Africa. A report of a workshop held in the Czechoslovak Management Center. June 21. 1992–June 24, 1992. Danish Centre for Human Rights, 1993. 203. o.

A nemzetközi és nemzeti NGO-k közötti különbségtétel az ENSZ Alapokmányából is kitűnik, amely a nem-kormányzati szervezetek alatt – a nemzeti szervezetekre történő külön utalásból következően – a nemzetközi nem-kormányzati szervezeteket érti. Ezek a szervezetek valóban alkalmasabbak arra, hogy nemzetközi szinten tevékenységet fejtsenek ki, de a gyakorlatban sem az ilyen tevékenység, sem az NGO fogalma nem korlátozódik a nemzetközi nem-kormányzati szervezetekre. Az NGO fogalma tehát egyaránt felöleli a civil szféra nemzeti és nemzetközi szervezeteit, amint azt a nemzetközi dokumentumok közül például az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága egyik határozatának szóhasználata is igazolja a konzultatív státus létesítése kapcsán „nemzetközi nem-kormányzati szervezeteket” említve.<sup>58</sup>

Az elsődleges kritérium tehát az, hogy az NGO magánszervezet legyen. Az állam által az NGO tevékenységére gyakorolt befolyás kétségesse teheti, hogy valóban magánszervezetről van szó, amely befolyás alapjául különösen, de nem az anyagi támogatás szolgálhat. Ez a probléma különösen erőteljesen jelentkezik a közép- és kelet-európai régióban, ahol a gyenge gazdasági erők miatt szükség van (a nemzetközi támogatás mellett) az állam anyagi hozzájárulására, másrészt az állam hagyományosan erőteljes szervezési, finanszírozási, újraelosztási szerepe következtében jelentős számban jöttek létre sajátos szervezetek, az ún. GONGO-k<sup>59</sup>, a kormány által szervezett nem-kormányzati szervezetek.<sup>60</sup> Az állami támogatás azonban nem változtat a magánjellegen, amíg a tagok döntései szabadok, ahogyan az sem feltétlenül zárja ki, hogy egy szervezet NGO legyen, ha állami tisztségviselőkből áll, mint az Interparlamentáris Unió. Ez a kritérium

<sup>58</sup> Ld. Resolutin on relations between the Council of Europe and international nongovernmental organisations adopted by the Committee of Ministers on 16 October 1972.

<sup>59</sup> GONGO=government organised non-governmental organisation.

<sup>60</sup> East Meets West on Human Rights in a New Climate of International Co-operation. Proceedings of an International Conference in Sintra, Portugal. October 19-November 1, 1989. 122–123. o.

lényegében a kormányzati befolyástól való jogi és szervezeti függetlenség követelményét jelenti.

Az NGO olyan nyitott, önkéntes alapon szerveződő, nem választott egyének csoportja, akik közös célok megvalósítására törekednek az önmaguk által meghatározott szervezeti keretekben és működési szabályok szerint. A meghatározó tényező a tevékenység, amely nem közvetlen gazdasági célokat szolgál, nem törekszik a tagok között szétosztandó nyereség elérésére (vagyis non-profit jellegű), de célja lehet a tagok gazdasági előmenetelének elősegítése is. A nemzetközi NGO-k tevékenysége több országra terjed ki, több országból nyer finanszírozást és tagjaik (egyének, csoportok, szervezetek) több országból kerülnek ki. Állandó központtal rendelkeznek, a vezető testületeket és tisztségviselőket az alapszabályban meghatározott időközönként újraválasztják. A nemzetközi NGO-k jogi személyiségének elismeréséről szóló európai egyezmény<sup>61</sup> alkalmazásában nemzetközi nem-kormányzati szervezetek azok az egyesületek, alapítványok és egyéb magánintézmények, amelyek nemzetközileg hasznos non-profit célok megvalósítására törekednek és legalább két állam területén tevékenykednek.

## Nonprofit szervezetek

A „nonprofit” kifejezés általánosan elismert, elfogadott megjelöléssé vált – a politikusok és a média a civil szervezetek szinonimájaként használja. A jog világa – megítélésünk szerint helyesen – nem ismeri, kerüli ezt a jelzőt. Az ún.

---

<sup>61</sup> European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, 1986, European Treaty Series 124. In: European Conventions and Agreements. Vol. V. 1983–1989, Strasbourg, 1990. 156–159. o.



nonprofit törvény előkészítésének – a hazai jogalkotói gyakorlattól eltérő, meglehetősen ötletszerű, kapkodó, hevenyészett, néha ideologikus töltésű vitáktól, előterjesztésektől sem mentes – folyamatában még élt ez a fogalom, aztán a „közhasznú szervezetek” megfogalmazássá szelídült.

A nonprofit szervezet, nonprofit szektor kifejezés az amerikai politológiai, szociológiai gondolkodás terméke. Az USA-n kívül ezt a kifejezést kevés országban használják. Álláspontunk szerint a francia „Economic sociale”, az angol „voluntary sector” és az amerikai „nonprofit sector” azonosságai sem állapíthatók meg. Jól bizonyítja ezt az a körülmény, hogy olyan általánosan ismert és elismert szervezet, mint a Vöröskereszt közjogi, adójogi helyzete is meglehetősen eltérő a különböző országokban és az elméleti besorolásokban.<sup>62</sup>

A nonprofit szervezetek közös vonásait – nemzetközi kutatások alapján, általános érvennyel használható definíció megalkotásának igényével – a Hopkins kutatási program résztvevői a következőképpen határozták meg.

A nonprofit szektor szervezetei

- intézményesültek;
- önszerveződésen és öntevékenységen alapulnak;
- önálló vezetéssel rendelkező szervezetek, amelyek nem részei az államigazgatásnak;
- nem gazdasági társaságok (nem elsődlegesen üzletszerű tevékenység folytatására alakultak);
- a politikai életben közvetlenül nem vesznek részt.

Mindezekből az következik, hogy a nonprofit szervezetek

- a magánszektor részét alkotják, azaz nem tagolódnak az államigazgatás rendszerébe. (Az is jelzi a fogalmak még bizonytalan voltát, hogy legújabbban a

<sup>62</sup> Ld. bővebben: A.Rosas: Notes on the Legal Status of National Red Cross Societies In: Studies and Essays an International Humanitarian Law Geneve 1984. 954–973. o.

nonprofit szektort már nem mint a magánszektor részét, hanem mint „harmadik szektor”-t emlegetik. Mindez nem mond ellent annak, hogy amennyiben a magánszektor állítjuk szembe a kormányzati szektorral, úgy a nonprofit szervezetek kétségtelenül az előbbibe tartoznak.);

– esetleges profitjukat nem oszthatják fel, azt alaptevékenységük ellátására kötelesek visszafordítani.<sup>63</sup>

A nonprofit szervezeteket a Hopkins kutatócsoport a következő, a témakör kutatói számára általánosan elfogadott módon tipizálta.

– Rendeltetése szerint a „legtisztább” nonprofit szervezet a magánvagyonból a közjó elősegítésére létrehozott szervezet, amely a mintegy a kormány alternatívájaként működik.

– Az önhasznú nonprofit szervezet többnyire saját tagjainak igényeit szolgálja. Ilyennek minősülnek a sport- és társadalmi klubok, ahol a kollektív alapon szervezett szolgáltatások olcsóbbak, mint az egyéni alapon igénybevehetők. Az ilyen megoldások is egyre ismertebbé válnak Magyarországon: a „számlaképes” refrerációs szalonok, továbbképző intézmények egyre gyakrabban terhelik meg a vállalkozások költségrovatait.

A szakszervezeteket is ott említi a kutatóközpont értékelése. Álláspontjuk szerint a szakszervezetek -- a munkavállalói érdekek védelmében végzett tevékenységükért -- nem kértek ellenszolgáltatást tagjaiktól; tevékenységük nem vállalkozási, vagy más, a forprofit szféra körébe tartozó jogügylet keretében valósul meg.

– Az amerikai fogantatású elmélet politikai típusú nonprofit szervezeteket is megkülönböztet, ide sorolva a politikai pártokat, lobbikat, érdekcsoportokat. E felfogás szerint az érdekképviselés, az érdekegyeztetés sem az állami, sem a gazdasági szférában nem végezhető kizárólagosan. A politikai nonprofit szektor

<sup>63</sup> S. Hopkins: *The Law of Tax-Exempt Organizations* New York 1983. John Wiley and Sons

intézményei tehát a konfliktusteremtés osztársadalmi méretű eszközeiként funkcionálnak.

A magyar közéletben sem ismeretlen ez a törekvés: az ún. közhasznú szervezetekről szóló törvényjavaslat kapcsán keletkezett vitákban szakszervezetek is hangosan követelték, hogy e törvényi szabályozás hatókörébe kerüljenek.

Ha arra irányuló igényeiket nézzük, hogy közhasznúságuk sajátosságait az állam a pénzügyi szférában értékelje – elismerje, elfogadhatónak tartjuk törekvéseiket. A hazai törvényi megjelölés „aranyhidat épít”: a szakszervezet, illetve bármely munkavállalói érdekképviselő közhasznú szervezeti vagyon, de (természetesen, ez csak törvényi szabályozás kérdése) nem feltétlenül nonprofit.

A nonprofit szervezetek létrehozásának okait, a működés sajátosságait könyvtárnyi értekezés vizsgálja. A téma hálás feladatot ad szociológusnak, jogásznak, közgazdásznak egyaránt.

A közgazdasági aspektusú vizsgálatok szerint<sup>64</sup> a nonprofit szervezetek – mivel profitjukat nem oszthatják fel tagjaik és alapítóik között – megbízhatóbbak szolgáltatásaik színvonalát, pontosságát illetően.

A megbízhatóságot erősíti a rendszeres adóhatósági ellenőrzés is.

A nonprofit szervezetek általában olyan szférákban jelennek meg, ahol kiemelkedően magas színvonalú, vagy egyedi igényeknek megfelelő szolgáltatásokra van igény. Az ilyen igény általában valamely hátrányos testi, lelki adottságból, hátrányos helyzetből fakad. Jellemző az ilyen szolgáltatásokat keresőkre az olyan beállítódás is, hogy igényeik kielégítését saját (anyagi) közeműködésükkel segítik elő) az anyagi előny célzottja azonban esetükben nem valamely vállalkozás, hanem a jótékony célú szervezet.

A szociológiai irodalom<sup>65</sup> a nonprofit szektort a pluralizmus fontos, mással nem pótolható biztosítékának tekinti, amely egyszerre lehet az állami manipuláció

<sup>64</sup> Ld. pl. H.B. Hansmann: *Economic Theories of Nonprofit Organization* New Haven 1987. University Press

eszköze és az érdekkijárási, a hatalom legfelsőbb köre befolyásolásának titkos útja. Nem elhanyagolható a hazai nonprofit világ képviselői számára az a tapasztalat sem, amely az e körbe tartozó szervezetek innovatív erejére, a piaci viszonyokat kiegyenlítő szerepére utal.

A politológus – megkockáztatjuk: és az alkotmányjogász – számára a nonprofit szervezetek működése más üzenetet (is) hordoz. Az ún. közjavak (szociális, egészségügyi ellátás, oktatás) szétosztásáról a demokratikus államnak úgy kell gondoskodnia, hogy minden polgárát egyenlően kell kezelni, azaz azonos méltóságú személyként kell tekintenie. Ha az állam jogalkotásával megsérti ezt az elvet, rögtön belép az alkotmányos kontroll intézménye és parancsoló szigorral állítja helyre az alkotmányosság sérelmét.

A jogalkalmazás során elkövetett jogsértés ellen szintén felléphet az azt elszenvedő. A jogi kényszer azonban nem alkalmazható a tisztán önkéntes áldozatvállaláson alapuló szolgáltatás esetében.

Álláspontunk szerint a politikai teória szempontjából ez a sokféleséget hangsúlyozó, pluralista érvelés a legfontosabb, mivel a demokrácia központi paradoxonát veszi célba: azt, hogy az emberek szuverének, de sokfélék; nem egy akarat van, hanem számtalan, néha egymásnak ellentmondó. Talán éppen azért az egészséges önkéntes szektor a demokráciák fontos ismertetőjegye. Nem véletlen, hogy a jobb, vagy baloldali totalitárius rezsimek első áldozatai többnyire az autonóm öntevékeny szervezetek. Az önkéntes szektor fontos szerepet játszik az óhajtott sokféleség biztosításában is.

A nonprofit szervezetek fontos jellemzője a kísérletezőkedv, az új megoldások iránti fogékonyság. Az e körbe tartozó szervezetek gyakran azért vállalnak valamely feladatot, hogy a kormány számára precedenst teremtsenek.

---

<sup>65</sup> Ld. J. Jenkins: *Nonprofit Organizations and Policy Advocacy* New Haven 1987. University Press  
W. Seitel: *The Function of Mellow Weakness* New York 1989. Oxford University Press



Teszik ezt sokszor a kormányzat tudtával, sőt hallgatólagos (esetenként anyagiakban is mérhető) támogatásával.

Ha valamely szolgáltatás a nonprofit szférától kormányzati feladattá válik – az egyediből egyetemes lesz, az esetiből általános. Az állami szektorban végzett szolgáltatás szabályozottságot, beszámolási kötelezettséget, ellenőrzést igényel. Az állami szolgáltatásnak nemcsak egyenlőként kell kezelniük az egyenlőket, hanem bizonyítaniuk is kell, hogy ezt teszik. Ezek a körülmények – és érvényesülésük legitimálása – pedig megnöveli, sőt óriásira duzzasztja a bürokráciát.

Az önkéntes szektor a sokféleséget intézményi sokféleségében valósítja meg, és bizonyos fokig még intézményeiben is független lehet a bürokráciától. A nonprofit magánvállalkozás éppoly lelkesen egyenlőként kezelheti klienseit, mint egy közhivatal, de mert politikailag kevésbé felelős, saját legitimációjára nem kell annyi időt és erőt fordítania.

Az állami szektor intézményei komplikáltabb adminisztrációjuk következtében nyilvánvalóan drágábbak. Az önkéntes szektor relatív függetlensége a beszámoltatástól megtakarításokat eredményez, és lehetővé teszi, hogy a rendelkezésre álló források nagyobb részét az intézmény elsődleges céljára (családsegítés, bentlakásos ellátás, az öngyilkosságot megelőző központok működtetése stb.) fordítsák. A „kényes” programoknál – például családtervezés – szintén könnyebb magánszervezeteket felhasználni. Az önkéntes szervezetek könnyebben tudnak kapcsolatokat létesíteni bizonyos ügyfélcsoportokkal (például etnikai és kulturális kisebbségekkel, kábítószer-élvezőkkel), ahol szociális bélyeggel jár a kormánysszervezetektől kapott szolgáltatás.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> A nonprofit szféra politológiai elemzéséről ld.: J. Douglas: *Why Charity? The case of Third Sector Beverly Hills* 1983. Sage Publications  
 L.M. Salamon: *Partners in Public Service* New Haven 1987. University Press.  
 M. Olson: *The Rise and Decline of Nation* New Haven 1982 University Press  
 B.A. Weisbrod: *Private Goods, Collective Goods: The Role of the Nonprofit Sector* Greenwich 1980. JAI Press

## **Magyar nonprofit**

A hazai nonprofit szervezetek teoretikusait és a szervezetalapítókat nem hagyták érintetlenül az amerikai (és más, nyugati) elméletek. A hazai gyakorlat elemzése alapján a nonprofit szervezetek következő típusait említjük:

- adományozó szervezetek,
- adománygyűjtő szervezetek,
- szolgáltatásokat nyújtó szervezetek,
- érdekvédelmi szervezetek,
- felhalmozási célú, önszegélyző jellegű szervezetek,
- társadalmi érintkezést szolgáló, klubjellegű szervezetek,
- korábbi állami, államigazgatási tevékenységet átvállaló köztestületek.

A nonprofit szektor jogi szabályozásának legfontosabb elemei<sup>67</sup>

	Egyesület	Köztestület	Alapítvány	Közalapítvány	Közhasznú társaság
Alapítók	Jogi és magán-személyek	Törvény	Jogi és magán-személyek, kivéve országgyűlés, kormány, helyi önkormányzatok	Országgyűlés, kormány, helyi önkormányzatok	Jogi és magánszemélyek
Csatlakozás lehetősége, tagság	Belépés önkéntes, befogadás alapszabály szerint	Törvényben meghatározott kötelező tagság vagy önkéntes belépés	Csatlakozás önkéntes, elfogadása alapító okirat szerint	Csatlakozás önkéntes, elfogadás alapító okirat szerint	Társasági jog szerint
Cél, alaptevékenység	Alapszabályban meghatározott cél	Tagsághoz kapcsolódó közfeladat	Tartós közérdekű cél	Jogszabály alapján állam v. önkormányzat által ellátandó feladat	A társadalom közös szükségleteinek kielégítése
Gazdasági tevékenység lehetősége	Csak kiegészítő tevékenységként	Az alapító törvény előírása szerint	Csak kiegészítő tevékenységként	Csak kiegészítő tevékenységként	Elsődleges tevékenységként
Jogi személyiség megszerzése	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés és hivatalos lapban közzététel	Cégbírószági bejegyzés
Törvényességi felügyelet	Ügyészség	Az alapító törvényben megjelölt hatóság	Ügyészség	Ügyészség és Állami Számvevőszék	Cégbírószág
A vagyon sorsa megszűnés után	Alapszabály rendelkezése, vezetőség döntése szerint, annak hiányában közérdekű célra	Alapító törvény szerint	Alapító okirat rendelkezése szerint, annak hiányában bírósági döntéssel hasonló célú alapítványba	Az alapító döntése szerint	A gazdasági társaságokról szóló törvény szerint
Megszüntetés	Feloszlás, egyesülés, feloszlás útján	Törvénnyel	Alapító okiratban meghatározott cél megvalósul, idő eltelik, feltétel bekövetkezik, vagy megszüntetés, egyesítés útján	Közfeladat ellátása iránti igény megszűnt, vagy más módon hatékonyabban kielégíthető	A gazdasági társaságokról szóló törvény szerint

Mint a táblából is látható, a mai magyar szabályozás nem húz világos választóvonalat a nonprofit szektor és a gazdaság másik két szektora, az állami és a piaci szektor közé. Mind a közalapítványok, mind a köztestületek az állami és a nonprofit szektor határterületén helyezkednek el. Létrehozásuk kormányzati döntés eredménye, elsődleges céljuk közfeladatok ellátása, illetve hatósági jogkörök gyakorlása, működésükben igen kevés teret nyújtanak az önkéntességnek. A köztestületek esetében (a Magyar Tudományos Akadémia kivételével) a törvényességi felügyeletet is az ágazati miniszterek látják el.

Hasonlóan elmosódottak a piaci szektor és a nonprofit szektor közötti határvonalak. A nonprofit szervezetek megszűnésére vonatkozó szabályok nem biztosítják a profitszétosztási tilalom érvényesülését. Az egyesületek megszűnésekor a felhalmozott vagyon tagok közötti felosztásának semmiféle jogi akadálya nincs. Az alapítványok esetében sem jogszabály, hanem csak az elmúlt évek bírói gyakorlata tisztázta, hogy az alapítólevél nem tartalmazhat olyan rendelkezést, amelynek értelmében a megszűnő alapítvány vagyona az alapítót illeti. A megszűnő (vagy más gazdasági társasággal egyesülő) közhasznú társaságok vagyona akadálytalanul átkerülhet a piaci szektorba. Nincs ugyanis olyan jogszabályi rendelkezés, amely előírná, hogy ez a vagyon mire fordítandó. Megvan tehát a legális lehetőség arra, hogy a közhasznú társasági formában (magas adókedvezmények igénybevételével) felhalmozott vagyont a tulajdonosok a forprofit szférába csoportosítsák át, s így az eredetileg közérdekű célok megvalósítására juttatott pénz kikerüljön a közcélok szolgálatából.

Nem elég átfogóak, számos vonatkozásban pedig hiányosak a nonprofit szervezetek nyilvántartására, beszámolási, adózási és gazdálkodási rendjére vonatkozó előírások. A megalakulást hivatalosan regisztráló bírósági bejegyzést követően semmi garancia nincs a szervezetek adatváltozásainak nyomon követésére. Nem biztosított sem a bírósági nyilvántartás naprakésszé tétele, sem a szervezetek mérlegbeszámolóinak feldolgozása. Nem kielégítő a nonprofit



szervezetek gazdasági életben való részvételének szabályozása. Fizetéseképtelenségük, megszűnésük esetén hitelezőik és szállítóik semmiféle védelmet nem élveznek. (A csődeljárásról, felszámolási eljárásról és végelszámolásról szóló törvény rendelkezései csak a közhasznú társaságokra terjednek ki. E témakört még érintjük.)

A hatályos magyar szabályozás a nonprofit szervezetek létrehozásával, működésével és megszűnésével kapcsolatos kérdések egy részét nem rendezi kielégítően, s rendelkezései számos vonatkozásban nem konzisztensek.

Általánosnak tűnik az – az álláspontunk szerint jelenleg megalapozatlan – várakozás, hogy a nonprofit – helyesebben, a hazai törekvésekhez igazodva – közhasznú szervezetek átfogó törvényi szabályozása megoldja a vázolt nehézségeket.

### **Társadalmi szervezet: a múlt emléke, avagy a civil szervezetek újkori ősforrása?**

Ha röviden akarunk válaszolni a feltett kérdésre: is-is – de ennél többről van szó. Igaz – manapság sokan fanyalognak e fogalom hallatán, pedig be kell ismernünk: bizonyos szervezeteket – szervezettípusokat – összefoglaló néven nem tudunk más kifejezéssel megjelölni.

A „társadalmi szervezet” kifejezés valóban a közelmúlt emlékének tűnik; a politikai retorika, de a társadalomtudományok is viszonylag pontos jelentéstartalommal használták. Ez a mai magyarországi jogirodalomban viszonylag ritkán említett megjelölés számos, rendkívül eltérő típusú, rendeltetésű szervezet gyűjtőfogalmaként szolgált. A hétköznapi gondolkodás társadalmi szervezetnek tekintette – s tán ma is annak tartja -- mindazokat az alakzatokat,

amelyek nem minősülnek állami szerveknek. Az Alkotmány 34. §-a is alkalmazza ezt a kifejezést, amikor kinyilvánítja: „Feladatainak ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel”.

Az Etv. az egyesülési jog gyakorlására létrehozható szervezetként elsősorban a társadalmi szervezetet említi, a 2. § (3) bekezdésében pedig a következő alapvető rendelkezést tartalmazza: „Társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal és amelyet törvény nem tilt. Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából nem alapítható. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.”

A társadalmi szervezetet állampolgárok, kivételesen jogi személyek hozzák létre, önkéntesen, és a törvény, valamint a tagok által meghatározott szervezeti rend szerint működtetik.

Az Etv. rendelkezéseiből fakadóan a következő társadalmi szervezet-típusokat különböztetjük meg.

- A pártnak csak magánszemélyek lehetnek tagjai – a megalakulás, a működés, a megszűnés, valamint gazdálkodás tekintetében külön törvény (a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. tv.) állapít meg speciális rendelkezéseket.

- A szakszervezeteket kizárólag magánszemélyek hozhatják létre. Törvényi-társadalmi rendeltetésük a pártoktól elkülönült – a hazai (megjegyezzük: közép-kelet európai) sajátosságoknak megfelelően azonban a munka világából gyakran (és gyorsan) lépnek át a politikai harc küzdőtereire.

- A tömegmozgalom tevékenységében nem nyilvántartott tagok is részt vehetnek [Etv. 3. § (2) bek.]. Ez utóbbi rendelkezésnek a társadalmi előzményekre is figyelemmel van jelentősége, hiszen nyilvánvaló, hogy bármely társadalmi szervezet munkájában részt vehetnek nem tagként nyilvántartott személyek is. Az Etv. 1. § második mondata kifejezetten utal arra, hogy az

egyesülési jog alapján szervezetnek nem minősülő „közösség” is létrehozható. A törvény azonban nem hagy kétséget afelől, hogy a hatálybalépésekor már működő, tagság nélküli tömegmozgalmakat is szabályozási körébe kívánja vonni. E rendelkezés további jelentősége az, hogy a tömegmozgalom megalapítása, működése és megszűnése is az általános szabályok szerint történhet, függetlenül attól, hogy a mozgalomban kik vesznek részt nem nyilvántartott tagként. A megalapításhoz tehát legalább tíz alapító tagra van szükség, az alapszabályt a társadalmi szervezet általános szabályai szerint kell megállapítani, és az ügyintéző, képviseleti szervek megválasztására is így kerülhet sor.

A társadalmi szervezetek szövetségét legalább két tagegyesület hozza létre (Etv. 13. §). A szövetség, valamint a tagegyesületek önálló társadalmi szervezetek. A tagegyesületet külső kapcsolataiban a szövetséghez való tartozás nem korlátozhatja.

– A társadalmi szervezet jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeti egysége az egységes társadalmi szervezet része. Ezért önálló bírósági nyilvántartásba vételére nem kerülhet sor. A törvény a jogi személlyé nyilvánítás feltételeit is meghatározza: önálló ügyintéző és képviseleti szervvel kell rendelkeznie, valamint a működéshez szükséges vagyonnal kell ellátni. Ez feltételezi, hogy a szervezeti egység önállóan állapítsa meg költségvetését. Az alapszabály rendelkezésétől függ tehát, hogy a társadalmi szervezet mely szervezeti egységét nyilvánítják jogi személlyé, az alapszabálynak azonban meg kell teremtenie a működéshez szükséges anyagi eszközök forrásait.

– Törvényi szabályozás önállóan nevesített társadalmi szervezatként említi a biztosító egyesületet (1995. évi XCVI. törvény), valamint az állampolgárok környezetvédelmi egyesülését (1995. évi LIII. törvény).

A társadalmi szervezet általános és különös jellegű megjelölést egyelőre nem kell kiiktatni sem a közélet, sem a közjog világából. Kíváncsnak tartjuk azonban, hogy a jogállamiság, a jogbiztonság igényeinek megfelelően ez a

kifejezés is pontos, jól értelmezhető és definiálható tartalmat nyerjen, illetve egyes megjelenési alakzataiban váljon elfogadott jogintézménnyé. A jövő civil szervezetei ugyanis nem az arctalan társadalmi szervezetek lehetnek, hanem a nevesített közjogi autonómiák az egyesületek, az alapítványok, a közhasznú társaságok, s minden olyan szervezet, amely céljait, finanszírozását, állami-politikai kötődését tekintve – legalább majdnem – civil.



## AZ EGYESÜLET DILEMMÁI

Az egyesülési jogról két alapvető jogszabály rendelkezik: a Ptk. 61–64. §-ai, valamint az Etv. A jogalkalmazásban gondot okozott, hogy a két szabályozás és a kétféle elnevezés vajon ugyanarra a szervre vonatkozik-e. A Ptk.-nak az 1993. évi XCII. törvénnyel módosított 64. §-a a kérdést egyértelművé tette, mert kimondta: az egyesülési jog alapján létrehozott társadalmi szervezetekre e törvény alkalmazásakor az egyesületre vonatkozó szabályok az irányadók; az Etv-t pedig kiegészítette. [A 4/A. §-szal, amely szerint „az egyesületre (Ptk. 61–64. §) e törvény alkalmazásakor a társadalmi szervezetre vonatkozó szabályok az irányadók”.]

A törvények módosításával tisztázódott, hogy az egyesület és a társadalmi szervezet nem két jogi személyi típust jelentenek, hanem a két jogág sajátos elnevezésbeli különbségéről van szó. „Ami a közjog társadalmi szervezetként ismer, azt a magánjog egyesületnek nevezi.”<sup>68</sup>

Az egyesülési jog alapján magán- és jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei az alapszabályban meghatározott célok megvalósítására társadalmi szervezetet hozhatnak létre és működtetnek.

Az egyesület civil szerveződés tartalma abban jelenik meg, hogy az egyesület nem része az állami szervek hierarchikus rendszerének, nem gyakorol hatalmi jogosítványokat. Az alapítók valamely közös – elsődlegesen nem gazdasági-vállalkozási – tevékenységre, érdekek képviselésére és érvényesítésére hozzák létre.

---

<sup>68</sup> A törvényjavaslat indokolása Igazságügyi Közlöny, 1993. 11. sz. 640. old.

Az egyesület csak a meghatározott törvényi feltételeknek megfelelő személyegyesülés lehet. Az Etv. 3. § (1) bekezdése értelmében olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. Nem minősül egyesületnek a magánszemélyeknek az egyesülési jog alapján létrehozott olyan közössége, amelynek működése nem rendszeres, vagy nincs nyilvántartott tagsága, vagy e törvényben meghatározott szervezete. (Etv. 5. §) Ilyen lehet pl. a tömegmozgalom, szülői munkaközösség, baráti körök, stb.

A törvényben meghatározott feltételek szerint alapított egyesület a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. (Etv. 4. § (1) bek.)

Ettől kezdődően az egyesület és szerveinek működése kötött, a jogszabályok és az alapszabály rendelkezései szerint folytathatja tevékenységét. Az egyesület működése felett a törvényességi felügyeletet az ügyészség gyakorolja. Ha a működés törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat. (Etv. 14. §. (1) bek.)

Egyesületet a Ptk.-ban és az Etv.-ben meghatározott feltételek megtartásával lehet alapítani. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1. számú állásfoglalása értelmében a társadalmi szervezet nyilvántartásba vételekor a bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy az alapítás a törvényben meghatározott szervezeti feltételeknek megfelel-e. Igazolni kell, hogy legalább tíz alapító tag mondta ki a szervezet megalakítását, s vizsgálni kell az alapszabály törvényben rögzített tartalmi elemeinek a meglétét. Az ügyintéző és a képviselői szerv tagjainak nyilatkozniuk kell az állampolgársághoz kapcsolódó feltételek meglétéről és arról, hogy nincsenek eltiltva a közügyek gyakorlásától. A bíróság – ebben a kérdésben azonban a megyei (fővárosi) bíróságok gyakorlata nem egységes – e nyilatkozatban arra vonatkozó kijelentést is igényel, hogy az említett tisztségviselők az egyesületben elnyert tisztség

ellátását vállalják. A bíróságnak vizsgálnia kell a társadalmi szervezet ügyintéző és képviseleti szerve megválasztásának a törvényességét, továbbá, hogy a társadalmi szervezet a működéséhez szükséges vagyonnal rendelkezik-e.<sup>69</sup>

Az ügyészségi vizsgálatok tapasztalatai, valamint a Legfelsőbb Bíróság döntései azt igazolják, hogy az egyesületi alapszabályok általában alkalmasak az egyesületi működés kereteinek meghatározására.

Gyakran előforduló hiányosság, hogy az alapszabály nem rendelkezik a közgyűlés összehívásának, a küldöttek választásának módjáról, nem állapítja meg a vezetőség megválasztásának és a határozatok megalkotásának módját, a tagdíjfizetési kötelezettséget. Jellemző tévedés – részben a múlt kísértése is –, hogy számos alapszabály az egyesület felügyeleti szerveként a helyi önkormányzatot, a cégbíróságot vagy valamelyik minisztériumot tünteti fel.

Az egyesületek rendszerint rövid idő múlva módosítják az alapszabályaikat, vagy új alapszabályokat alkotnak. Ezt sokszor a határozatképességre, a szavazás módjára és a többségi szavazásra vonatkozó alapszabályi rendelkezés megsértésével teszik. Az alapszabály-módosítás vagy az új alapszabály alkotása gyakran mindenfajta kontroll nélkül történik. Az Etv. 15. § (4) bekezdése értelmében ha a társadalmi szervezet neve, székhelye változik, illetőleg a társadalmi szervezet képviseletére új személy lesz jogosult, azt a bíróságnak be kell jelenteni. Az alapszabály módosításának bejelentése azonban nem kötelező. Előfordulhat tehát, hogy csak évek múlva derül ki az egyébként folyamatosan tevékenykedő szervezetről: a közgyűlés által elfogadott, módosított alapszabályát az alapszabály megsértésével hozták meg és az egyesület a törvénytől hozott alapszabály alapján tevékenykedik.

A különböző célú egyesületek meghatározott jellegzetességeket mutatnak. Az egyesületnek és önkormányzati szerveinek alapszabály szerinti működése általában rendszeresebb és fegyelmezettebb az érdekvédelmi típusú

---

<sup>69</sup> KGD 1992. 9. sz. 30. o.

szervezeteknél, mint a valamely közös tevékenységet végzők által létesített egyesületekben. A horgászegyesületek tagjait általában kevésbé érdekli a testületek üléseinek rendszeres, alapszabály szerinti megtartása és általában a belső egyesületi élet. A tagok számára elsősorban a horgászat és az ehhez szükséges feltételek megteremtése az elsődleges cél. A szervezeti élet iránti közömbösséget mutatja, hogy a szervezetek többségénél az érdeklődés hiánya miatt alig lehetséges határozatképes közgyűlést összehívni. Ezen úgy próbálnak segíteni, hogy az alapszabályokban a határozatképesség arányát leszállítva kimondják: a tagok 20%-ának megjelenése esetén a testület határozatképes. Ez a megoldás azonban álláspontunk szerint sérti az önkormányzatiság elvét. A Legfelsőbb Bíróság konkrét ügyben hozott döntésében kifejtette: „A társadalmi szervezet ügyintéző és képviselő szerveinek működése akkor tekinthető demokratikusnak és törvényesnek, ha a döntések meghozatalánál a többség akarata érvényesül. Ezért a döntést hozó szervek határozatképességéhez a tagok legalább 50%-ának jelenléte szükséges. Az önkormányzati elv alapján az alapszabály a különösen fontosnak ítélt ügyekben a határozatképességet a tagok 2/3-ának jelenlétéhez kötheti.”<sup>70</sup>

Az egyesületi alapszabályok gyakran tartalmaznak a tagsági viszony létesítését korlátozó rendelkezéseket. A korlátozást illetően voltak olyan nézetek, amelyek szerint ez az egyesülési jog alkotmányosságot sértő korlátozását jelenti. Pl. a vadásztársaság alapszabályát akként módosította, hogy a tagsági viszony megszűnik, ha a vadásztársaság tagja másik vadásztársasággal tagsági viszonyt létesít. A tagsági viszony ez okból történt megszüntetése miatt indult jogvitában a Legfelsőbb Bíróság kifejtette: az alapszabálynak az a módosított rendelkezése, amely kizárja a kettős vadásztársasági tagság létesítését, nem ütközik az Alkotmánynak az egyesülési jogot garantáló 63. § (1) bekezdésébe. A társadalmi szervezet hatáskörébe tartozik ugyancsak annak a szabályozása, milyen feltételek

<sup>70</sup> Legfelsőbb Bíróság Kf II. 25150/1992. (KGD. 1992. évi 9. sz. 38. o.)



teljesítése esetén teszi lehetővé a szervezethez való csatlakozást. Az Alkotmányban biztosított egyesülési jog azt jelenti, hogy a társadalmi szervezethez bárki csatlakozhat, aki az alapszabályban meghatározott feltételeknek megfelel.<sup>71</sup>

Gyakran tapasztalni, hogy az egyesületek önkormányzati szervei nem az alapszabály szerinti rendszerességgel tevékenykednek. Sajnálatos módon többször előfordult az is, hogy az alapszabály előírása ellenére több évig nem tartottak közgyűlést. Az egyesületek jelentős hányadánál volt tapasztalható, hogy a testületi üléseken történeteknek jegyzőkönyv vagy emlékeztető hiányában nincs hiteles írásos nyoma. Az írásbeliség teljes vagy részleges hiánya még az egyesületi tagságot érintő, pl. tag kizárása ügyében hozott döntéseknél is előfordult. A hiányos jegyzőkönyvekből többnyire nem állapítható meg a testületi ülésen résztvevők száma, ezért a testületi ülés határozatképessége sem. Írásbeliség hiányában a későbbiekben felmerülő esetleges jogvitában nem bizonyítható a döntés meghozatala, illetőleg a meghozatalának a jogszerűsége.

A Ptk. 62. § (3) bekezdése értelmében az egyesület a vagyonával önállóan gazdálkodik. A (4) bekezdés szerint az egyesület tartozásaiért saját vagyonával felel. A tagok – a tagdíj megfizetésén túl – az egyesület tartozásaiért saját vagyonukkal nem felelnek. E törvényi rendelkezések mellett feltűnő, hogy néhány jelentős (ingatlan) vagyonnal rendelkező egyesületben az egyesületi vagyont a tagok között – a szövetkezetekhez hasonlóan – vagyonnevesítés formájában felosztották, és a tagok nevén tartották nyilván. Az egyesület tagjai a felosztott vagyon jellegétől függően szereztek tulajdoni részt.

Arra is volt példa, hogy a gazdasági-vállalkozási tevékenységet is folytató egyesület a kilépő tag részére vagyonrész kifizetéséről rendelkezett. Az egyesületi vagyonfelosztás terjedésének remélhetőleg sikerült gátat vetni a feltárt esetek miatt tett ügyészi intézkedésekkel.

---

<sup>71</sup> Legfelsőbb Bíróság Kf II. 25257/1992. (KGD 1992. évi 12. sz. 32–33. o.)



Az egyesület gazdálkodását és vagyona kezelését (vagyon-nyilvántartás, számviteli és mérlegkészítési kötelezettség, stb.) jogszabály részletesen szabályozza. (A legfontosabb rendelkezéseiket a továbbiakban vázlatosan bemutatjuk.) A nagyobb és számottevő vagyonnal rendelkező egyesületek többnyire gondot fordítanak arra, hogy az eszközeiket az előírt időpontban leltárba vegyék, eleget tesznek mérlegkészítési kötelezettségeiknek. A kisebb egyesületeknél – feltehetően a vagyon csekély mértéke miatt is – a vagyon nyilvántartására és kezelésére vonatkozó előírások rendszerint háttérbe szorulnak.

A hazai jogirodalom sem mentes azoktól a vitáktól, hogy vajon szükség van-e az egyesületek bármely jellegű felügyeletére, ellenőrzésére. Halmai Gábor erről már az Etv. megjelenését követő kommentárban így ír: „Az ügyészség alkalmasságán túl ... kérdéses, egyáltalán szükség van-e háromféle folyamatos állami gyámkodásra az egyesületek felett. Az effajta, állandó vizslatásban megnyilvánuló állami felügyelet az egyesülések és az állam kapcsolatának egy meghaladott koncepcióján nyugszik”.<sup>72</sup> A kérdés felvetésének különös nyomatókat ad az – az elsősorban alkotmánybírószági döntésekben megjelenő – felismerés, amely szerint az egyesülési jog mint a polgár cselekvési autonómiájának egyik megnyilvánulása értelmezhető. (A cselekvési autonómia pedig nem csupán egy, bármely fontos alapjog – ld. egyesülési jog – aspektusaként, hanem az emberi méltóság körébe tartozó jogként értelmezhető.)

A kérdés tehát az, hogy a cselekvési autonómia körében, az egyesülési szabadság érvényesítésével létrehozott „civil” szervezet felett gyakorolható-e bármely hatalmat (törvényességi felügyelet) az ügyészség. Illetve: lehet-e a bíróságon kívül bármely szervnek alkotmányos joga felügyelni a civil szféra intézményeit?

Ha praktikus választ keresünk, amely a hétköznapi élet természetszerűnek tekintendő törvényszerűségeire is figyelemmel van, még további kontrollért

<sup>72</sup> Ld. Halmai Gábor: Az egyesülési szabadság. Világosság 1990. 8-9. sz.

kiáltunk. A közelmúlt számos alkotmányossági vitáján edződött elme számára azonban ez az álláspont nem fogadható el. Az egyesülési jog alapjog jellegéből eleve az következik, hogy az ennek érvényesítésével létrehozott organizáció bármely felügyelete, ellenőrzése csak törvényben meghatározott módon történhet. Normatív tartalmú és törvényi szintű szabályozásban kell rögzíteni a felügyeletek jellegét, jogkövetkezményeit, a megállapítások elleni jogorvoslat lehetőségét. Helytelennek, alkotmányos szempontból aggályosnak tartanék bármely olyan jellegű felügyeletet, amelyet állami (a végrehajtó hatalom részeként működő) szerv végez és minden olyan jogosítványt, amely beavatkozási lehetőséget teremt a szervezetek életébe. Az ilyen megoldások ugyanis a cselekvési autonómia alkalmazásával, az egyesülési jog érvényesítésével létrehozott szervezetek alkotmányos önállóságát, szuverenitását sértik. Ezt a kört pedig álláspontunk szerint csak bírósági döntés érintheti.

Speciális helyzetet teremt az ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörrel történő felhatalmazása. Hazai alkotmányos viszonyaink között, az Etv., valamint az ügyészségről szóló törvényi szabályozás összevetése alapján azonban úgy véljük, hogy ez a megoldás nem kifogásolható. Az ügyészség ugyanis nem alkot a civil szervezet státusát érintő döntést, jogosítványai nem ügydöntőek. Az egyesület léte, működésére vonatkozó határozatot kizárólag a bíróság hozhat.

Eltérő tartalmú lenne az álláspontunk akkor, ha az ügyészség a végrehajtó hatalom részeként, vagy annak alárendelten működne. Ebben az esetben ugyanis nem zárhatnánk ki a kormányzati (általánosságban a végrehajtó hatalom oldaláról felmerülő) beavatkozásokat a civil szervezetek életébe.

## ALAPÍTVÁNY: TETSZHALÁLTÓL A FÉNYKORIG

Az alapítvány (*pium corpus*) jogintézményét már a régi Rómában is ismerték, s vallási eredetű lévén, ilyen célokat is szolgált, mivel az egyházi vagyonnak egy része volt az alapítványi vagyon. A római jog szerint a „*res sacra*” úgy keletkezett, hogy az állam képviselője (*magistratus*) valamely vagyontárgyat valamely vallási cél érdekében a profán tulajdon tárgyai köréből kibocsátott, azt a „*ius divinum*” tárgyainak körébe utalta, a megajándékozott istenség képviselője (*pontifex*) pedig birtokba vette. Ezzel az illető vagyontárgy a közhatalom különös oltalma alá került, s így biztosított, hogy az (alapítványi) vagyon az (alapítványi) célt szolgálja. Ezt a vallásos jellegű tulajdonszerzési módot „*consecratio*”-nak nevezték, s az ilyen módon elkülönített vagyon mindig közcélokra rendeltetett, sőt szükséges volt az is, hogy annak kezelésére önálló szervezet is létesíttessék. Később, főleg a reformáció után és modern korunkban az alapítványok elterjedtek és egyre inkább világi jellegűvé váltak, de létesítésük mögött mindig is a közjó szolgálatának szándéka állott. Az alapítványi vagyonok vagy kiemelkedő magánszemélyek nagyobb összegű adományából, vagy közadakozásból, esetleg éppen központi állami vagy helyi intézkedéssel a költségvetésből, az adott célra kiutalt forrásokból keletkeztek.

Kezdetben Magyarországon is egyházi közreműködéssel és vezetéssel alakultak, illetve működtek alapítványok – annak ellenére, hogy a jogi fogalom, vagyis annak mai elnevezése nem volt használatos. Később nálunk is megjelentek a világi alapítványok, de kodifikáció hiányában ezekre a szokásjog volt az irányadó, majd még később a bírói gyakorlat. Néhány elméleti jellegű értekezés megjelenése után a kodifikáció szintjén az alapítvány először az 1928-ban elkészült Magánjogi Törvényjavaslatban (Mtj.) jelenik meg, de ez a

szabályozottság nem teljes, ugyanis a közalapítványra legfeljebb utalás történik. Megjegyzést érdemel, hogy Magyarországon az alapítványok jogi személyisége nem volt vitatott, kivéve az ún. szocialista demokrácia korszakát, vagyis az 1959. évi IV. tv. (Ptk.) hatálybalépésétől az 1987. évi 11. tvr. hatálybalépéséig tartó időszakot.

A Ptk. ugyanis az alapítványt mint jogintézményt a jövőre nézve megszüntette, bevezette viszont a közérdekű kötelezettségvállalás lehetőségét. A Ptk. 597. §-a így rendelkezett: „az alapítványrendelést közérdekű célra való kötelezettségvállalásnak kell tekinteni”. Vagyis a Ptk.-ban az alapítványt a jogalanyiség nélküli közérdekű kötelezettségvállalás helyettesítette. A Ptk. végrehajtásáról rendelkező 1960. évi 11. tvr. 91. §-a szerint a Ptk. hatályba lépésekor még fennálló alapítványokra a korábbi jogszabályokat kell alkalmazni. Ezért a tvr. nem helyezte hatályon kívül az alapítványokra vonatkozó jogszabályokat, de új alapítvány létrehozását nem tette lehetővé.

A már vázolt politikai változások alapozták meg az 1987. évi 11. tvr. megalkotását, amely az alapítványra vonatkozó rendelkezésekkel egészítette ki a Ptk-t. A tvr. szabályozta az alapítvány létrehozását, megszűnését. A célját tekintve országos jelentőségű alapítvány felügyeletét az illetékes miniszterre, a helyi jelentőségű alapítvány felügyeletét a városi, fővárosi, kerületi tanács végrehajtó bizottsága igazgatási feladatot ellátó szakigazgatási szervére bízta. Az új szabályozás felkeltette az érdeklődést az alapítvány iránt, de a felügyeletnek az államigazgatáshoz történt telepítése az alapítói kedvet nem túlzottan mozgatta meg. Különösen kifogásolható volt a jóváhagyásnál a felügyelő szerv széles mérlegelési jogköre. A jóváhagyást nemcsak jogellenesség miatt, hanem akkor is meg kellett tagadni, ha az alapítvány létrehozása „a társadalom érdekeibe vagy a szocialista együttélés követelményeibe” ütközik.

Alig valamivel több mint két év elteltével az 1990. évi I. törvény alapvető változásokat vezetett be. A törvény megszüntette az alapítvány államigazgatási



felügyeletét. A módosítás értelmében az alapítvány nyilvántartásba vétele és megszüntetése a bíróság hatáskörébe tartozik, a törvényességi felügyeletet pedig nem államigazgatási szerv, hanem az ügyészség látja el. A jogalkotónak a törvényjavaslat indokolásából kitűnő álláspontja szerint az alapítvány létesítésének szabályozását normatív követelmények alapján álló törvényességi alapra kell helyezni. Az alapítvány – jogi személyiség elnyerését jelentő – nyilvántartásba vételét a bíróság csak akkor tagadhatja meg, ha az alapító okirat a Ptk. szabályaiba ütközik.

A módosítást követően ugrásszerűen megnőtt az érdeklődés e jogintézmény iránt. 1991. szeptemberéig a bíróságok 4300 alapítványt vettek nyilvántartásba, és ebből 3500-at a törvény 1990. február 1-jei hatályba lépése után. A nagy alapítási hullám rövid idő alatt felszínre hozta azokat a gondokat, amelyek a szabályozás részleteket mellőző sajátosságaiból, valamint a bíróságok eltérő jogértelmezéséből eredtek. A bírósági gyakorlatnak kellett értelmezni ugyanis számos fogalmat és a törvényben nem részletezett, az alapítványi működéssel összefüggő kérdést.

### **A tartós közérdekű cél fogalma**

A Ptk. 74. § (1) bekezdése szerint magánszemély, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság – tartós közérdekű célra – alapító okiratban alapítványt hozhat létre. Alapítvány elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható. Az alapítvány javára a célja megvalósításához szükséges vagyont kell rendelni. Az alapítvány jogi személy.

Az elsők között merült fel az alapítvány nyilvántartásba vételénél az a kérdés, miként kell értelmezni azt, hogy az alapítvány „tartós közérdekű célra” hozható létre. Az alapítók részéről tapasztalhatók voltak és máig is vannak olyan



kísérletek, amelyek egyéni vagy szűkebb csoportérdek támogatására kívántak alapítványt létrehozni. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 2. sz. állásfoglalásában<sup>73</sup> kimondotta, hogy az alapítvány nyilvántartásba vételekor a bíróságnak meg kell győződnie arról, tartós és közérdekű célra történt-e az alapítvány létrehozása. Az állásfoglalás szerint közérdekűnek akkor minősül a cél, ha a társadalom vagy egy szélesebb közösség érdekét szolgálja. A közérdekűség azonban nem ítéhető meg csupán a kedvezményezettek száma alapján.

Közérdekű lehet a célja annak az alapítványnak is, amely kisszámú közösség vagy adott esetben egyetlen ember érdekét szolgálja, de célja nem elsődlegesen jövedelemszerző, illetőleg vagyongyarapító jellegű. Ez utóbbi álláspontot erősítette meg a Legfelsőbb Bíróságnak egy súlyos balesetet szenvedett személy megsegítésére létesített alapítvány nyilvántartásba vétele ügyében hozott eseti döntése, amely szerint: a tartós közérdekű cél akkor is megállapítható, ha az alapítvány vagyona egyetlen személy érdekét szolgálja, ez az érdek azonban nem jövedelemszerzés, vagyongyarapítás, hanem emberi együttérzésre, szolidaritásra alapozott humánus cél.<sup>74</sup>

Felejthetetlen az a bírósági döntés, amely elutasította a nagybeteg kisfiú élete megmentéséért létrehozott alapítvány nyilvántartásba vételét, mivel egy emberélete-egészsége nem „közérdek”. A szörnyű malört a Legfelsőbb Bíróság helyrehozta, de álláspontunk szerint nem a bírói ítéletek szöveteiből kellene összerakni olyan fogalmakat, amelyek szervezetek (és mögöttük emberek) létét, életét érintik.

Az alapító okiratok és az alapítványok működésének ügyészi vizsgálatai azzal a tapasztalattal szolgáltak, hogy az egységes bírósági jogalkalmazás megteremtése végett több kérdésben is fokozottan szükséges a Legfelsőbb Bíróság irányító tevékenysége, amelyet jogorvoslatok benyújtásával az

<sup>73</sup> Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár (KGD) 1992. 7–8. szám 59. o.

<sup>74</sup> Legfelsőbb Bíróság Kpkf. II. 25081/1991 (KGD.) 1972 évi 7–8. sz.

ügyészségnek is elő kell segíteni. Ez annál is indokoltabb, mivel az alapítvány nyilvántartásba vétele egyoldalú peren kívüli eljárás, ellenérdekű fél hiányában pedig az esetleges téves nyilvántartásba vétel ellen más nem él jogorvoslattal. A közérdekűség megítélésében továbbra is tapasztalható bizonytalanság megszüntetése végett, a legfőbb ügyész törvényességi óvása alapján mondta ki a Legfelsőbb Bíróság törvényességi határozatában, hogy az alapítvány céljának közérdekűségén nem változtat, ha az alapítvány egyben az alapítók gazdasági érdekeit is szolgálja.<sup>75</sup>

A salakmotor versenyző anyagi támogatására létrehozott alapítvány nyilvántartásba vételét elrendelő végzés ellen benyújtott főügyészségi fellebbezés alapján hozott Legfelsőbb Bírósági végzés szerint pedig, egyetlen személy sportolói pályafutásának támogatása nem közérdekű, így arra alapítványt létrehozni nem lehet.<sup>76</sup>

A közérdekű cél meghatározásának nemcsak a bírósági nyilvántartásba vétel, hanem az adókedvezmény igénybevételének lehetősége szempontjából is külön jelentősége van. A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény 38/A. § (1) bekezdés i.) pontja értelmében a megállapított adóból levonható a belföldi székhelyű alapítvány (közalapítvány), továbbá a közérdekű kötelezettségvállalás céljára az adóévben befizetett összeg 30%-a az alapítvány (közalapítvány) igazolása alapján, amennyiben az alapítvány az i.) pontban felsorolt célokat szolgálja, és ha egyidejűleg az alapítvány működési szabályzata, valamint az alapítványi, illetőleg a közérdekű kötelezettségvállalási pénzeszközök felhasználása alapján egyaránt kizárható, hogy az adományozott összegeket akár közvetlenül, akár valamely szolgáltatással összefüggésben vagyoni előny megszerzése vagy nyújtása érdekében adják. Hasonlóan adókedvezményt tartalmaz a társasági adóról szóló 1991. évi LXXXVI. törvény 10. §-a.

<sup>75</sup> Legfelsőbb Bíróság K. törv. II. 25077/1991. (KGD. 1992. évi 7–8. sz.)

<sup>76</sup> Legfelsőbb Bíróság Kpfk II. 25038/1992 (KGD 1992. évi 11. sz.)

Az előzőekből az is kiderül, hogy az alapítványi cél közérdekűsége szempontjából létezik az alapítvány létrehozásához szükséges, a bíróság által elismert közérdekű cél, ezen belül az adókedvezmény igénybevételére jogosító szűkebb, a jövedelemadó törvényben nevesítetten is meghatározott közérdekű cél.

Megjegyzést érdemel, hogy ez a kettősség nem új keletű, részben eltérő formában a korábbi években is létezett. A szűkebb célhoz kapcsolt adókedvezmény gyakran az alaptó okirat módosításának egyik okaként is szerepelt, mert ha utóbb derült ki, hogy az alapító okiratban megjelölt közérdekű cél nem jogosított adókedvezményre, annak rendszerint az alapító okirat módosítása, kiegészítése volt a következménye.

### **Az alapító jogai**

Az alapítvány létrehozásánál bizonytalanságot okozó második kérdés rendszerint az, hogy milyen jogokkal rendelkezhetnek az alapítók az alapítvány létesítése előtt és után. A törvény szerint az alapító az alapító okiratban számos kérdést előre eldönthet. Többek között rendelkezhet az alapítványhoz való csatlakozás lehetőségéről, kijelölheti a kezelő szervet, ha az az alapítvány célját veszélyezteti, a kijelölést visszavonhatja és kezelőként más szervezetet jelölhet ki. Korlátok között rendelkezhet az alapító okirat módosításáról, az 1993. évi XCII. törvénnyel a Ptk. 74/B.§-ába beiktatott új (3) bekezdés értelmében az alapító okiratban az alapítvány szervezeti egységét jogi személynek nyilváníthatja, ha a szervezeti egységnek önálló ügyintéző és képviselői szerve van, valamint rendelkezik a működéshez szükséges, az alapítvány céljára rendelt vagyonból elkülönített vagyonnal.

Az alapítás után azonban az alapító jogai az önálló jogi személyyé vált alapítványi vagyon működtetése tekintetében korlátozottak. Ennek ellenére állandó törekvés tapasztalható a meghatározó alapítói befolyás érvényesítésére. A Legfelsőbb Bíróság konkrét ügyben kimondta, az alapítók az alapítvány létesítése után közvetlenül nem rendelkezhetnek az alapítványi célra rendelt vagyonnal. Nyilvánvaló a meghatározó alapítói befolyás, ha az alapító okirat értelmében – törvényellenesen – az alapító jogosult az alapítók közgyűlésén szavazati joggal részt venni, és az alapítvány legfelsőbb ügydöntő szerve az alapítók közgyűlése, amelynek kizárólagos hatáskörébe tartozik az alapítvány céljára rendelt vagyon felhasználása, az alapítványi támogatás odaítélése.

Az alapító okiratban az alapítók közgyűlése részére adott hatáskör jogszabályba ütközik, mert az alapítvány céljára rendelt vagyon felhasználásáról való rendelkezés a kezelő szerv feladata. Az alapítvány az alapítást követően függetlenné válik az alapítótól. Az alapítónak joga van arra, hogy meghatározza az alapítvány céljára rendelt vagyon felhasználásának feltételeit, más, törvényben meghatározott jogával is élhet, de nem csorbíthatja a kezelő szerv hatáskörét. Az alapító nincs elzárva teljesen a vagyon működtetésében való részvételtől. Nincs akadálya annak, hogy az alapítónak az érdekkörébe tartozó személy a kuratórium egyik tagja legyen, és így az alapítvány céljának megvalósítását közvetlenül figyelemmel kísérhesse, meghatározó szerepe azonban a kuratóriumban nem lehet és nem lehet az alapítvány képviselője sem.

A Legfelsőbb Bíróság által kialakított – előzőek szerinti – joggyakorlatot vette át az 1993. évi módosítás során a Ptk. 74/C. § úgy (3) bekezdése, amely szerint nem jelölhető ki, ill. nem hozható létre olyan kezelő szerv (szervezet), amelyben az alapító – közvetlenül vagy közvetve – az alapítvány vagyonának felhasználására meghatározó befolyást gyakorolhat.

A nyilvántartásba vételi eljárás során a bíróság előtt nem mindig válik nyilvánvalóvá, hogy az alapítói érdek és befolyás milyen mértékben érvényesül a



kuratórium összetételében. Az iratok ugyanis rendszerint nem tartalmaznak adatokat esetleges függőségi viszonyra, például az alapító dolgozóiból álló kuratórium tagjai és az alapítói között. A jogi személyek által létrehozott alapítványoknál ezért az említettekre figyelemmel a meghatározó alapítói befolyást elvben nem lehet kizárni. A működés törvényességének ügyészi vizsgálata körében tehát az ilyen összetételű kuratóriumok tevékenységének ellenőrzése fokozottabb figyelmet kíván.

Az ügyészi vizsgálatok feltárták, hogy az alapító nyílt alapítványnál az alapító okiratban számos esetben alkalmazott olyan kikötést, amely szerint az alapítvány megszűnése esetén az alapítvány vagyona visszaszáll az alapítóra. A Legfelsőbb Bíróság konkrét ügyben kifejtett álláspontja szerint nem kifogásolható, ha az alapító zárt alapítvány megszűnése esetére az alapító okiratban úgy rendelkezik, hogy vagyona visszakerül az alapítóhoz; nyílt alapítvány esetén azonban joggal való visszaélésnek minősül az a rendelkezés, amely szerint a csatlakozással megnövelt vagyon az alapító tulajdonába kerül.<sup>77</sup>

Nyílt alapítvány esetén az alapító okirat arról rendelkezhet, hogy az alapítvány megszűnése esetén az alapító által rendelkezésre bocsátott vagyon visszaszáll az alapítóra.

Ismétlődően találkoznak az ügyészi vizsgálatok azzal, hogy az alapító okirat – jogellenesen – a kuratóriumnak ad felhatalmazást a kiesett kuratóriumi tag megválasztására vagy kijelölésére.

Hasonlóképpen tapasztalható az is, hogy az alapító okirat olyan – törvénysértő – kikötést tartalmaz, amely szerint az alapító jogosult az alapítvány megszűnését kimondani. A bírósági gyakorlat elfogadta azt az álláspontot, hogy az alapító a megszűnésre vonatkozóan az alapító okiratban előre rendelkezhet, a megszűnés bekövetkezését feltételtől is függővé teheti, de nem teheti meg azt,

---

<sup>77</sup> Legfelsőbb Bíróság K. törv. 25338/1992 (KGD 1993. évi 4. sz.)

hogy alapító okirati rendelkezés alapján, vagy anélkül később a megszüntetés kérdéséről döntsön.

Előfordul, hogy az alapító okirat magának az okiratnak a módosításához is a kuratórium hozzájárulását írta elő.

Végezetül általánosan tapasztalható hiányosságnak tekinthető, hogy az alapító okiratok nem tartalmazznak rendelkezéseket a kuratórium döntéshozatali módjáról és a határozatképességről, részben pedig az, hogy a kuratórium működése a jegyzőkönyvek, emlékeztetők, vagyis az írásbeli dokumentáció hiányában gyakran nem ellenőrizhető.

### **Az alapítvány vagyona**

A Ptk. 74/A. § (1) bekezdése szerint az alapítvány javára a célja megvalósításához szükséges vagyont kell rendelni. A létrejött alapítványok többsége nyílt, vagyis azzal a számítással hozta létre az alapítója, hogy az alapítványi vagyon a csatlakozók, adományozók hozzájárulásával növekedni fog. Ennek következtében az alapítványok jelentős hányada csekély induló vagyonnal jött létre, amely esetenként a működés megkezdéséhez sem volt elegendő. A kezdeti időszakban, amikor ez a kérdés kevesebb figyelmet kapott, számos ilyen alapítványt is nyilvántartásba vett a bíróság, nem tulajdonítva különösebb jelentőséget a alapítványi vagyon nagyságának.

Az alapítványi cél megvalósításához szükséges vagyon nagysága tekintetében a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 2. sz. állásfoglalásában kimondta, a bíróságnak a nyilvántartásba vételkor vizsgálnia kell, hogy az alapítvány célját szolgáló vagyon rendelkezésre áll-e, illetőleg az

alapítvány működésének megkezdéséhez elégséges-e. Az állásfoglalás rámutatott arra is, hogy az alapítványnak zárt jelleg esetében a cél megvalósításához, nyílt alapítvány esetében, az alapítvány működésének megkezdéséhez szükséges vagyonnal kell rendelkeznie. A kollégiumi állásfoglalás mellett számos eseti állásfoglalás segítette a joggyakorlat kialakítását. Ilyen állásfoglalás mondta ki azt, hogy az alapítványi célhoz viszonyítva 100.000,-Ft vagyon is kirívóan alacsony lehet.<sup>78</sup> A bíróság minden nyilvántartásba vételnél esetileg mérlegeli azt, hogy az alapítói okirathoz meghatározott cél megvalósításához, vagy a működés megkezdéséhez kellő nagyságú vagyont rendelt-e az alapító. Meghatározott vagy közelítően megjelölt alsó határ nincs.

A törvényi szabályozással szembeni súlyos bírálatként fogalmazódik meg az az álláspont, miszerint az alapítványi vagyon mértékének teljesen a bírói mérlegelés körébe való utalása jogbizonytalanságot eredményez. A cél megvalósításához szükséges vagyon mértékének megítélése kérdésében ugyanis a bíróságok között jelentős különbségek alakultak ki és ennek következtében nagy számban jöttek létre működésképtelen alapítványok is. A bíróság ugyanis a nem vagyonos magánszemély alapítót sem akarta elzárni attól, hogy közérdekű célra alapítványt hozzon létre. Ily módon előfordult, hogy a kezdeti időszakban 100.-Ft induló vagyonnal is nyilvántartásba vett alapítványt az illetékes megyei bíróság.

Az ügyészi vizsgálatok számos esetben tapasztalták, hogy az induló vagyont az alapítók nem bocsátották az alapítvány rendelkezésére, ezért ezek az alapítványok utóbb működésképtelenné váltak, miután időközben az alapító jogi személy – általában felszámolással – megszűnt. Ebben a helyzetben nem volt lehetőség arra sem, hogy az alapítvány az induló vagyont az alapítótól perben követelje.

Az a megoldás alakult ki, hogy ilyen esetekben az ügyész keresetet indít az alapítvány megszüntetése iránt. Ha az alapító a vagyont nem bocsátotta az

---

<sup>78</sup> Legfelsőbb Bíróság Kpkf. II. 25307/1991 (KGD. 1992. évi 7–8. sz.)

alapítvány rendelkezésére, de remény van arra, hogy azt az alapítvány sikerrel követelheti, az ügyészi szervek arra törekszenek, hogy segítséget nyújtsanak az alapítványi vagyon megszerzésében, és ne az alapítvány keresettel való megszüntetését kezdeményezzék. Nem volna helyes, ha az alapítók a vagyon felajánlásával vállalt kötelezettségüktől ügyészi közreműködéssel mentesülnének.

### **A kezelő szerv hatásköre és tevékenysége**

A Ptk. 74/C. § (1) bekezdése értelmében az alapító az alapító okiratban kijelölheti a kezelő szervet, illetőleg ilyen célra külön szervezetet is létrehozhat. A kezelő szerv (szervezet) feladata, hogy az alapítványi vagyont az alapítványi célnak megfelelően működtesse, illetve használja fel.

A vagyonfelhasználásról az alapító okiratokba foglalt rendelkezések terjedelme és részletessége egymástól jelentősen eltérő. Az alapítók túlnyomó részben szűkszavúan elegendőnek tartják az alapítvány céljának megjelölését és a cél érdekében való működtetést, a döntéseket a kuratóriumra bízák. Az alapítványok egy részében a Szervezeti és Működési Szabályzatok tartalmaznak még részletesebb előírásokat. Kisebb részben az alapító okirat rendelkezik a vagyon befektetéséről, a felhasználás elveiről és arányairól is.

A tapasztalatok arra utalnak, hogy a kezelő szervnek a vagyonfelhasználás körében hozott döntései jellemzően az alapító okiratban meghatározott célt szolgálják, ezért az alapítványok többsége eredményesen és törvényesen működik. Az alapítványi vagyon terhére nyújtott támogatások jellemző formái a pályázatok kiírása, díjak, szociális támogatások, ösztöndíjak adományozása, meghatározott programok és rendezvények költségeinek vállalása.



A vagyonfelhasználás módja meghatározásának körében azokat az alapító okiratokat lehet a működés szempontjából elfogadhatónak tekinteni, amelyek a kuratóriumnak részletesebb szabályozást adnak a vagyon felhasználása körében arra, hogy kik és milyen feltételek mellett részesülhetnek támogatásban az alapítvány vagyonából, meghatározva azt a kört is, akiket támogatni kívánnak, és meghatározva azokat a feltételeket, amelyek mellett a kuratórium az adományt juttathatja.

Az alapítványok kisebb hányadánál különböző módokon a céltól eltérő vagyonfelhasználás, az egyéni haszonszerzésre való törekvés is megtalálható. Az alapítvány rendeltetésével ellentétes, hogy rendszeresen hitelnyújtással foglalkozik, különösen, ha jelentős értékű vagyona hitel formájában tartósan az alapítóhoz kerül vissza, ami egyben a kuratóriumban a meghatározó alapítói befolyás gyanúját is felkelti. Előfordul az alapítvány felhasználása az adójogszabályok kijátszására is.

Esetileg a kuratórium tagjai saját vagyonuk gyarapítására használják fel az alapítványt, pl. olyan módon, hogy pályaműért jogosulatlanul tiszteletdíjat kapnak.

Alapítvány elsődlegesen gazdasági tevékenység céljából nem alapítható (Ptk. 74/A. (1) bek.), de célja megvalósításához szükséges mértékben folytathat gazdasági tevékenységet. Azok a kísérletek, ahol az alapítvány társaságot alapított, vagy társaságban részesedést szerzett, nagyrészt sikertelenek voltak, mert az alapítvány vagyonvesztésével zárultak. Részben a kockázat, részben a magas banki kamatok inkább a vagyon tartós betét formájában való gyarapításának kedveztek.

### A hazai alapítványok és Egyesületek száma\*

1862 és 1994 között

Év	Alapítvány	Egyesület	Összesen
1862 <sup>a</sup>	–	319	–
1878 <sup>b</sup>	–	1 917	–
1932	–	14 365	–
1970	–	8 886	88 86
1982	–	6 570	65 70
1989	400	8 396	87 96
1990	1 865	14 080	15 945
1991	6 182	17 869	24 051
1992	9 703	21 528	31 231
1993	11 884	22 926	34 810
1994	14 216	26 107	40 323

a) A mai országterületen működő egyesületek száma. Az akkori országterületen összesen 579 egyesület volt.

b) A mai országterületen működő egyesületek száma. Az akkori országterületen összesen 3995 egyesület volt.

\* E táblázat és a továbbiakban közölt összesítések forrása a KSH-Közlemények

# ALAPÍTVÁNYOK ÉS EGYESÜLETEK SZÁMA ÉS MEGOSZLÁSA TEVÉKENYSÉGCSOPORT SZERINT

1994

Tevékenységcsoport	Alapítványok		Egyesületek		Összesen	
	száma	megoszlása %	száma	megoszlása %	száma	megoszlása %
Kultúra	2452	17,2	1708	6,5	4160	10,3
Vallás	613	4,3	157	0,6	770	1,9
Sport	903	6,4	6003	23,0	6906	17,1
Szabadidő, hobbi	367	2,6	6241	23,9	6608	16,3
Oktatás	3821	26,9	298	1,1	4119	10,2
Kutatás	500	3,5	340	1,3	840	2,1
Egészségügy	1265	8,9	309	1,2	1574	3,9
Szociális ellátás	2178	15,3	857	3,3	3035	7,5
Polgári védelem, tűzoltás	50	0,4	1164	4,5	1214	3,0
Környezetvédelem	348	2,4	519	2,0	867	2,2
Településfejlesztés	642	4,5	682	2,6	1324	3,3
Gazdaságfejlesztés	329	2,3	187	0,7	516	1,3
Jogvédelem	77	0,5	399	1,5	476	1,2
Közbiztonság védelme	281	2,0	643	2,5	924	2,3
Többcélú adományoztatás, nonprofit szövetségek	39	0,3	640	2,5	679	1,7
Nemzetközi kapcsolatok	209	1,5	304	1,2	513	1,3
Szakmai, gazdasági érdekvédelem	51	0,4	5155	19,7	5206	12,9
Politika	91	0,6	501	1,9	592	1,5
<b>Összesen:</b>	<b>14216</b>	<b>100,0</b>	<b>26107</b>	<b>100,0</b>	<b>40323</b>	<b>100,0</b>

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal

A közelmúltban jelent meg a KSH ötödik alkalommal végzett adatfelvételének összesítése a nonprofit szervezetekről. Az új táblázat közreadása előtt jelezzük, hogy a szervezetek száma ugyan tovább nőtt, de korántsem olyan ütemben, mint a rendszerváltást követő 4-5 esztendőben. Bizonyos területeken már nem is mérhető a szervezetek számának növekedése, hiszen szinte majdnem minden iskola mellett létrejöttek a szülők anyagi támogatásával működő, s az oktatást segítő, ha nem is a szó büntetőjogi értelmében, de a lényegét tekintve mégis csak pénzmosó alapítványok. Kegyes csalás, vagy a hétköznapi racionalitás szülte megoldás az ilyesmi – nem feladatunk ezt eldönteni. A civil szféra finanszírozásának kérdéseiről szólva azonban e tényről is kifejtjük álláspontunkat.

A számadatok vizsgálata során arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy napjainkban már minden második magyar állampolgár tagja valamely civil szervezetnek.



# ALAPÍTVÁNYOK ÉS EGYESÜLETEK SZÁMA ÉS MEGOSZLÁSA TEVÉKENYSÉGCSOPORT SZERINT

1996

Tevékenységcsoport	Alapítványok		Egyesületek		Összesen	
	száma	megoszlása %	száma	megoszlása %	száma	megoszlása %
Kultúra	2684	15,5	2026	6,9	4710	10,1
Vallás	925	5,4	305	1,0	1230	2,6
Sport	1090	6,3	6237	21,1	7327	15,6
Szabadidő, hobbi	476	2,8	7264	24,5	7740	16,6
Oktatás	4764	27,6	374	1,3	5138	11,0
Kutatás	570	3,3	403	1,4	973	2,1
Egészségügy	1558	9,0	381	1,3	1939	4,1
Szociális ellátás	2635	15,2	895	3,0	3530	7,5
Nyugdíj- és egészségbiztosítás	34	0,2	318	1,1	352	0,8
Polgári védelem, tűzoltás	74	0,4	1135	3,8	1209	2,6
Környezetvédelem	402	2,3	587	2,0	989	2,1
Településfejlesztés	801	4,6	925	3,1	1726	3,7
Gazdaságfejlesztés	343	2,0	299	1,0	642	1,4
Jogvédelem	97	0,6	465	1,6	562	1,2
Közbiztonság védelme	354	23,0	864	2,9	1218	2,6
Többcélú adományoztatás, nonprofit szövetségek	44	0,03	675	2,3	719	1,5
Nemzetközi kapcsolatok	278	1,6	352	1,2	630	1,3
Szakmai, gazdasági érdekvédelem	56	0,3	5533	18,7	5589	11,9
Politika	101	0,6	530	1,8	631	1,3
<b>Összesen:</b>	<b>17286</b>	<b>100,0</b>	<b>29568</b>	<b>100,0</b>	<b>46854</b>	<b>100,0</b>

A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy 1997. január 1-jétől október 1-jéig újabb 1.878 alapítvány nyilvántartásba vételére került sor.

## **AMI NEM, VAGY CSAK MAJD NEM CIVIL**

### **Az egyházak civil természetűe**

Az egyházak jogi helyzetéről, társadalmi szerepvállalásáról folytatott politikai töltetű viták eredményeként az 1989-es alkotmányreform során alkotmányos védelmet kapott a lelkiismereti és vallásszabadság, az egyház (felekezet, vallási közösség) létrehozása, s a hitéleti tevékenység gyakorlása.

Az egyházakat érintő viták az utóbbi években elcsitultak, eltérő megközelítést csak a pénzügyekkel kapcsolatos kérdések – elsősorban az egyházak kárpótlása, valamint az egyházak és szervezeteik, különösen az oktatási intézmények finanszírozása – kaptak.

Ez év októberében újabb lendületet vett a Szentszék és a Magyar Köztársaság között a magyar katolikus egyház közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről megkötött megállapodás ügye. A már eddig is sokat vitatott megállapodás parlamenti megerősítésre vár, s jelentőségét fokozza, hogy a sokoldalú összefüggések okán egész törvénycsomag került az Országgyűlés elé.

Tán nem önkényes a rangsor, de a legfontosabbnak az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló törvényjavaslatot tartjuk. Az új egyház-financezírozás alapelve, hogy az egyházak részére nyújtandó támogatások függetlenedjenek az éves, nemtelen vitákat szinte soha nem mellőző alkutól, s ne valósítsanak meg hátrányos megkülönböztetést valamely egyház

terhére. A központi költségvetésnek az egyházak által ténylegesen ellátott közszolgálati tevékenységet (szociális gondozás, egészségügyi ellátás, oktatás) kell finanszíroznia. Lényeges változásnak ígérkezik, hogy a jövőben az egyházi intézmények ugyanazt a normatív és kiegészítő támogatást kapják, mint az önkormányzati fenntartású intézmények. Szó van az szja-törvény újabb módosításáról is, miszerint a polgárok az elmúlt évben megismert és tán méltatlanul alulértékelt 1%-on túl adójuk további 1%-áról rendelkezhetnek – az egyházak javára.

Az egyházak közjogi jellegének, „civil” természetének feltárása érdekében a történelem, leginkább a közelmúlt eseményeiből kell kiindulnunk. Ehhez pedig nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az 1945 utáni demokratikus lehetőségeket elsöprő baloldali fordulat semmivel sem magyarázható brutalitása volt az egyházi ingatlanok, a jól működő oktatási, tudományos, kutatási, betegápoló intézmények elfoglalása, elvétele. A rendszerváltást követő jogalkotást az Alkotmánybíróság döntései is megerősítették abban, hogy a vallásszabadság kiemelt fontosságú alapjogi védelmet élvez. E jog épségének megóvása érdekében, valamint az egyház és az állam szétválasztásának fontosságára tekintettel az egyházak javára szóló pozitív diszkriminációt és a tulajdoni helyzet helyreállításának sorrendi elsőbbségét az Alkotmánybíróság a funkcionalitás elve alapján alkotmányos szempontból elfogadhatónak minősítette.<sup>79</sup> Egyetértünk azonban a Szent Pál Akadémia tanárával abban, hogy az Alkotmánybíróság által is vizsgált, az egyházi ingatlanok visszaadásáról szóló 1991. évi XXXII. törvény nem felel meg az állam és egyház szétválasztása alkotmányos elvének és a világnézeti semlegesség elvének sem. Témánk szempontjából kifejezetten szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az említett törvény – sérelmes módon – „előnyben részesítette az egyházakat a civil szféra nem egyházi szervezeteivel szemben, felborítva e szféra mellérendelt,

---

<sup>79</sup> 4/1993. (II.12.) AB határozat ABH 1993. 67.o.

egyenjogú viszonyait (ti. csak az egyházak kapnak kárpótlást, más sérelmet szenvedett szervezetek nem).<sup>80</sup>

Aggályosnak tartjuk, hogy a törvényalkotás hasonló megoldásra készül az oktatási intézmények finanszírozása új rendszerének szabályozásával: az egyházi intézményeket kívánja kedvezményezni a civil szervezetek által fenntartottak rovására.

Magyarországon nincs sem hivatalosan kijelölt, sem informálisan ilyenek minősülő államegyház, az államnak az egyházakat egyenlőként kell kezelnie. Az állam és az egyház elválasztása egymástól azonban természetesen nem jelentheti azt, hogy a vallás és az egyház sajátosságait az államnak a törvényalkotásban figyelmen kívül kell hagynia.

Általános jelenség, hogy számos, egykor egyházi feladat – például az iskolai oktatás, a betegápolás, a szegények segítése – az állam kötelességévé vált, az egyházak viszont szintén fenntartották, megújították ezt a tevékenységüket. Ezeken a területeken az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, még ha mindez rigorózus garanciák mellett folyik is. Az egyházak egyenlőként való kezelése szintén nem zárja ki tényleges társadalmi szerepük figyelembevételét. Ezt a körülményt pedig értékelheti a törvényhozó, de maguk a polgárok is. Megnyugtatósképpen hozzátesszük: ilyen megoldást az Európai Unió országai is ismernek.

Előjáróban le kell szögeznünk: az elsődleges európai jog nem érinti az egyházügyet. Minden uniós és nemzeti szabályozást áthatnak azonban a közös alapelvek, így az állam világnézeti semlegessége, a tolerancia igénye, a jogalkotásban és a jogalkalmazásban a hátrányos megkülönböztetés tilalma.

Az egyházak helyzete a történelmi múlt örökségéből fakadóan eltérő, számos hagyomány szinte napjainkig érintetlen. Mindemellett – a migráció, a

---

<sup>80</sup> Ruff Tibor: Egyház–állam–emberi jogok (Fórum) Fundamentum 1997. 2. sz. 59. o.



vendégmunkások nagy száma és egyes ázsiai vagy amerikai eredetű vallások térhódítása miatt – napjainkban is új hitéleti igények fogalmazódnak meg.

Az egyházak és az állam viszonyának szabályozásában az Unió tagországaiban is jellemzőek az egyházakkal kötött megállapodások. A Szentszék Ausztriával, Németországgal, Portugáliával és néhány német tartománnyal konkordátumot kötött, átfogó megállapodást írt alá Olaszországgal és Spanyolországgal. Németországban elsősorban az evangélikus egyházal és az izraelita hitközséggel kötöttek ún. közjogi megállapodásokat.

Az egyház-finanszírozásra sincs igazán üdvözítő megoldás. Görögországban, ahol erős államegyház működik, a közvetlen költségvetési támogatás érvényesül, a laikus Franciaország viszont törvényben tiltja a közpénzek vallási célra fordítását. Svédországban, Finnországban, Dániában, Németországban az állam hajtja be az egyházi adót, Olaszországban és Spanyolországban a polgárok a személyi jövedelemadójuk egy hányadát utalhatják át egyházuknak.

Egyház és állam kapcsolatának sajátos megnyilvánulása a tábori lelkészség állami fenntartása – szinte minden uniós országban –, az egyházak által működtetett oktatási intézmények állami támogatása – még az ateistának kikiáltott Franciaországban is. Önmagában az egyházi házasságkötés (ez a megállapítás nem valamennyi egyház esetében igaz) is elegendő Dániában, Finnországban, Nagy-Britanniában, Portugáliában, Olaszországban és Spanyolországban.

A mai kor általános tendenciája a világi szférák egyházi intézményektől és normáktól való elkülönülése. A katolikus egyház a második vatikáni zsinaton deklarálta a vallásszabadságot, majd az állam és egyház szétválasztását az új demokráciákban is elfogadta. E folyamat eredményeként a nemzeti katolikus egyházak megszűntek kötelező állami intézményekként működni. Míg az Unióban – a különbözőségek ellenére – általános a szekularizáció, az



közép-kelet-európai országoknak az alkotmányosság, a „tisztta közjog” világában kell megküzdeniük az intolerancia, a diszkriminatív törekvések, vagy épp az egyoldalú előnyök hajszolásának veszélyeivel.<sup>81</sup>

A most parlament elé kerülő törvénycsomagnak le kell zárnia, s a működési feltételek hosszú távú stabilitásával kell megerősítenie a régi történelmi egyházak visszatérését, az egyházi jogok és javak visszaadását, a korábban tiltott vallási szervezetek szabad aktivitását. A szabályozás fontos üzenetének tartjuk, hogy az egyházak önkéntes vallási közösség-jellegét, civil szervezetiségét erősítheti, s az egyéni választás, az anyagi áldozatvállalás szerepét is hangsúlyozza.

Az uniós országok tapasztalatai szerint az egyházak fontos szerepet tölthetnek be az emberi jogok védelmében, a polgári erények megerősítésében. Az egyén kultuszának hangsúlyozása – katolikus szóhasználatnál „az emberi lény szent méltósága” – nálunk is megerősítette az emberi életéről és méltóságról való gondolkodást, e jogok alkotmányos tartalmának kimunkálását. Az egyházak ugyanis komoly kihívást jelentenek a piac-és egyénközpontú közfelfogás számára, amely ritkán beszél a közjóról, s azt legszívesebben az egyéni döntések összegére redukálná. A vallásos hit gyakorlásának terepet adó egyházak közös küldetése azonban, hogy ápolják, erősítsék az emberi szolidaritást, s az államot a nyilvánosság szféráiban szüntelenül a közjóra, az emberi élet és méltóság védelmére serkentsék. E megnyilvánulásaiban, törekvéseiben az egyház valódi „civil” küldetést is betölt.

A munka fontosságának, az emberi méltósággal való szoros összefüggésének, a munkavállalók érdekvédelmének hangsúlyozása a pápai enciklikákban több mint száz esztendeje van jelen, a hazai vallásos közgondolkodásban mégis alig kapott visszhangot.

<sup>81</sup> Ld. bővebben: Robberts, G.: Staat und kirche in der Europäischen Union. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1995.

Az Unió tagországainak fontos tapasztalata lehet számunkra az is, hogy az egyházak függetlenedtek a politikai társadalomtól: nem fonódik egybe a vallásos dogma, a nemzeti identitás és az állampolgári tudat. A vallásos hit és az erkölcs visszaszorul a magánszférába – az egyetemes értékek fenntartása, erősítése érdekében végzett egyházi aktivitást viszont az állam – hagyományainak, polgárai igényeinek megfelelően – elismeri. Álláspontunk szerint a bontakozó, törvényi szabályozásokban is megnyilvánuló magyar gyakorlat ezeknek a törekvésnek kíván eleget tenni.

Mindezek alapján – elismerve az egyházak működésének „civil” vonásait, a „civil” kötődéseket, az egyházakat semmiképpen sem tekintjük a civil társadalom részének. J.Casanova mutat rá térségünk egyházainak politikai szerepvállalását vizsgáló elemzésében, hogy az egyházak működése úgy az állam szintjén, mint a politikai társadalomban és a civil szféra viszonyaiban is elképzelhető. Az egyházakra nehezedő sokoldalú társadalmi nyomások és kihívások összességét értékelve Casanova úgy foglal állást, hogy csak azok a vallások tarthatnak igényt közéleti szerepre (és azok képesek tartósan közéleti szerepet betölteni), amelyek hittételeiknél és kulturális hagyományaiknál fogva kollektív azonosságtudattal rendelkeznek.<sup>82</sup> Nem feladatunk a hazai egyházak ilyen jellegű vizsgálata, s az idézett megállapításban foglaltakat sem kívánjuk kommentálni. Elismerjük azonban, hogy szerzője teljesen érzékeli az egyházak közéleti szerepvállalása és hittételeinek üzenete közötti lehetséges összefüggést. Álláspontunk szerint a közösségi lét és cselekvésformák erkölcsi értékét kiemelő egyházak azok, amelyek választ keresnek a kor társadalmi méretű nehézségére és ezek megoldása érdekében mozgalmak, programok, akciók élére állnak és környezetükben szövetségest is keresnek. A civil szféra ebből az aspektusból, partner, versenytárs és működési terep is az egyházak számára.

---

<sup>82</sup> Casanova, J.: Vallás és közösség Kelet- és Nyugat Európában, 2000 Irodalmi és Társadalmi Hetilap 1995. 4. sz. 6-11. o.

### **Közhasznú társaság: meddig forprofit és mitől civil?**

A közhasznú társaság szabályozása az 1994. január 1-jén hatályba lépett Ptk-módosítás öszvér-terméke. Szervezeti modelljéül a korlátolt felelősségű társaságra irányadó szabályokat – ideértve a gazdasági társaságokra vonatkozó közös rendelkezéseket, valamint a gazdasági társaságok átalakulását szabályozó előírásokat – annyiban kell alkalmazni, amennyiben a Ptk.-beli rendelkezések eltérést nem állapítanak meg.

A közhasznú társaság a gazdasági társaságokhoz hasonlatos annyiban, hogy gazdasági tevékenység végzésére jön létre, eltérően a köztestülettől és a közalapítványtól. Ugyanakkor különbözik a társaságoktól annyiban, hogy

- kizárólag közhasznú tevékenység végzésére alapítható, tehát a társadalom közös szükségleteinek kielégítésére, továbbá
- a társaság tevékenységéből származó nyereség nem osztható fel a tagok között.

A közhasznú társaság nem fizethet osztalékot, üzletrészei gyakorlatilag forgalomképtelenek, és nem tölthetik be értékpapír-funkciójukat. A társaság közhasznú célja ugyanakkor igényli, hogy a tőke bevonására minél szélesebb körből legyen mód. Mivel a közhasznú társaság tevékenységét alapvetően nem üzletszerűen folytatja, s a nyereségét sem oszthatja fel, nincs indoka annak, hogy jogszabály a tagok nyilvános felhívás útján való gyűjtését megtiltsa. Minderre figyelemmel a törvény – a korlátolt felelősségű társaságra irányadó szabályoktól való eltérésként – úgy rendelkezik, hogy a közhasznú társaság tagjait nyilvános felhívás útján is lehet gyűjteni.

A közhasznú társaság szervezete a következő:

- a taggyűlés, amely a társaság legfőbb szerve, s amelyet legalább évente egyszer össze kell hívni,
- egy vagy több ügyvezető, aki(k) ellátja(k) a társaság ügyeinek intézését és képviselétét, az első ügyvezetőket a társasági szerződésben kell kijelölni,
- legalább három tagból álló felügyelő bizottság, ennek létrehozása kötelező.

Kötelező továbbá könyvvizsgáló választása is.

A vezető tisztségviselők, a felügyelő bizottság tagjai és a könyvvizsgálók az ilyen tisztséget betöltő személyektől általában elvárható gondossággal kötelesek eljárni. Kötelezettségeik megszegésével a társaságnak okozott kárért a polgári jog általános szabályai szerint felelősek akkor is, ha a társasággal munkaviszonyban állnak.

Számos olyan társadalmi (közös) szükségletet említhetünk, amelyek folyamatos, zavartalan, szervezett kielégítéséért jogszabályban meghatározott szervek – többnyire közjogi, illetve politikai – felelősséget viselnek. E szervek érdekében áll, hogy az adott szükséglet materiális kielégítését végző szervezetekkel rendezett, tartós, az ellenőrzést is lehetővé tevő kapcsolatrendszer alakítsanak ki. A közhasznú társaságnak éppen az a rendeltetése, hogy közhasznú tevékenységet végezzen. Ezért kiemelkedő jelentőségű az a szerződés, amelyet a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről köt a társaság a társadalmi közös szükséglet kielégítéséért felelős szervvel. A szerződésben meghatározható feltételekről természetesen nem adható taxatív felsorolás. Csupán példaként említhető meg, hogy kiköthető az az időtartam, amelyre a társaság a szükséglet kielégítését vállalja, vagy megállapítható az a fogyasztói kör, amely számára a közhasznú tevékenység végzése nem tagadható meg. Az érintett szervek továbbá nyilván törekedni fognak olyan szerződési feltételek megállapítására, amelyek számukra lehetővé teszik a közhasznú tevékenység szerződésszerűségének



ellenőrzését. Ezeknek a szerződéseknek jóváhagyása a közhasznú társaság taggyűlésének kizárólagos hatáskörébe tartozik.

A közhasznú társaságok működéséről és így különösen előnyeikről nem áll rendelkezésre elegendő tapasztalat. Számos önkormányzat kísérletezik kórház, temető, művelődési ház közhasznú társaságként való működtetésével. A kulturális élet területén is egyre több közhasznú társaság alakul: <sup>83</sup>

Színházak, könyvtárak, múzeumok alakulnak át, a racionálisabb működés reményében. A tevékenység-finanszírozás rendszere nagyobb mozgásteret biztosít, mint a gyakran ésszerűtlen és rugalmatlan intézményfinanszírozás, így a közhasznú társasággá alakult szervezetek gazdálkodása kevésbé kötött, mint a költségvetési intézményeké. Az átalakulások ellen az érdekvédelmi fórumok hangosan tiltakoznak, arra hivatkozva, hogy az új forma a kulturális intézmények szakmai és morális színvonalának csökkenéséhez vezet, illetve egzisztenciális bizonytalanságba sodorja az eddig közalkalmazotti jogviszonyban dolgozó munkavállalókat.

A közhasznú társaság szervezeti felépítésében, működésében kevés a „civil” vonás. E szervezeti forma intézményesülését mindenképpen eredménynek tartjuk, valójában azonban – a profitfelosztási tilalom ellenére – gazdasági jogi értelemben vállalkozásnak tekintjük. Az e szervezetekkel célzott tevékenységi kör viszont számos esetben a civil szféra működési terepét érinti. Véleményünk szerint valóban csak „érinti”, mivel a közhasznúság ebben a vonatkozásban inkább gazdasági, mint közjogi, szociológiai tartalmat jelent.

---

<sup>83</sup> Kiszely Noémi: Jogi ismeretek kulturális menedzsereknek. Jegyzet. Bp. 1997. ELTE Btk.



### **Köztestület: az állami szerv és a civil szervezet ötvözete**

A köztestület fogalma nem ismeretlen a magyar jogéletben és jogirodalomban. E szervezeti forma (újra)intézményesülését azonban a rendszerváltozás utáni közjogi fejlődés jelentős eredményének tekintjük.

A köztestület nem társadalmi szervezet, ugyanis nem a tagok akaratából jöhet létre. Tehát nem állami és nem is társadalmi szervezet, de mindkét szervezettípus jellegzetességeivel rendelkezik.

A köztestületekre vonatkozóan alapvető és átfogó szabályozást a Ptk. tartalmaz; a köztestület azonban e rendelkezések alapján nem jöhet létre. A külön törvényeknek – a Ptk. jellegadó szabályai szerint – kell létrehozniuk az állam és a köztestületek közti feladat- és hatáskörmegosztást.

A Ptk. a köztestületek közül külön is említi – a Magyar Tudományos Akadémia mellett – a gazdasági, illetőleg szakmai kamarákat. E kiemelés elsősorban a különböző szakmai (ügyvédi, közjegyzői, orvosi, mérnöki stb.), illetve gazdasági (ipari és kereskedelmi, kézműves, agrár-) kamarák társadalmi súlya teszi indokolttá. A kamarák iránti igényt jelzi az is, hogy számos egyesület (társadalmi szervezet) nevezi magát „kamarának”. E szervezetek azonban a köztestület egyik legfontosabb jellemzőjének nem felelnek meg, közfeladatot nem látnak el. A magukat kamarának nevező egyesületek kötelesek a tárgybani törvényi szabályozás hatálybalépését követően egy éven belül – 1995. december 31-ig – elnevezésüket megfelelően megváltoztatni. E szabály megtartását az ügyészség ellenőrizheti a törvényességi felügyelet keretében.

A kamarák mellett a köztestületek hagyományos típusai a közbirtokosságok, a hegyközségek és a tőzsde.

A társadalmi jellegű szervezetek által hatékonyan ellátható közfeladatok köre azonban ennél szélesebb. Idesorolhatjuk a biztosítással, egészségvédelemmel, a helyi közbiztonsággal stb. kapcsolatos feladatokat. Ebből következően ma még nem látható át, hogy a külön törvények alapján, továbbá a már működő szervezetek szükséges átalakulását követően mennyi és milyen tartalommal működő köztestület fog közérdekű feladatot ellátni.

A köztestületek minden esetben közfeladatot végeznek; mégpedig általában olyan feladatot, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.

A köztestületnek átadott közfeladatok delegálásuknál fogva, attól kezdődően nem minősülnek állami vagy helyi önkormányzati feladatnak, amikor a köztestület létrejön. A köztestület azonban nem csupán a feladat ellátásához szükséges jogosítványok alanyává válik, hanem a közfeladat ellátásának kötelezettjévé is. A törvény a közfeladat ellátását kifejezetten kötelezővé teheti. A feladat természete is lehet olyan, hogy kifejezett törvényi kötelezés nélkül sem háríthatja el a köztestület a feladat ellátását (pl. ügyvédek kamarai bejegyzése, amikor is a szakma gyakorlásának feltétele a kamarai tagság).

A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges jogosítványokkal rendelkezik. A köztestületi közfeladatok valamely adott (szakmai, gazdasági vagy egyéb) közösség életével, tevékenységével kapcsolatosak. Ebből következően a köztestület feladata elsősorban a szakmai, illetőleg a gazdasági tevékenység feltételeinek megteremtése, folyamatos biztosítása. Jogosítványaival tehát akkor él helyesen, ha feladatait az öngazgatás eszközeivel valósítja meg. Álláspontunk szerint azonban nem nélkülözheti a hatósági természetű, közhatalmi jellegű jogosítványokat, különösen, ha a köztestületen kívüli személyekkel szemben kell kötelező erejű intézkedéseket hoznia.

A köztestületeknek a civil szervezetektől eltérő vonásait Ádám Antal a következőkben állapítja meg:<sup>84</sup>

- a köztestületek létrehozásáról törvény rendelkezik,
- megszűnésükről a törvényhozás döntése szükséges,
- bizonyos közhatalmi (közigazgatási) jogokat gyakorolnak, amelyeket elsősorban törvény és törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet állapíthat meg,
- közérdekű feladataikat törvény részletesen meghatározza,
- szervezetük lényeges összetevőit és működésük alapvető formáit ugyancsak törvény állapítja meg,
- törvény előírhatja, hogy bizonyos tevékenységeket csak meghatározott köztestület tagja végezhet, ebben az értelemben a köztestület kényszertagságon nyugszik,
- törvény előírhatja, hogy valamely feladatot kizárólag köztestület láthat el,
- a köztestület sajátos autonómiával rendelkezik, feladatait és jogait fejlett önjelölt rendszerben gyakorolja,
- a köztestület felett az illetékes közigazgatási szerv bizonyos felügyeleti jogokat gyakorol.

---

<sup>84</sup> Ádám Antal: A köztestületek és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban. Acta Humana 1995. 21. sz. 26. o.

A civil vonások – az önkormányzati elven működő szervezetrendszer, az autonóm működés – mellett azonban osztjuk a következő megállapításban foglalt értékítéletet. „A köztisztviselők keletkezéstörténete, a helyzetükről, jogállásukról vallott felfogások és a köztisztviselők jelenleg is igényelt funkciói e szervezeteket egyértelműen közjogi alakulatokká teszik, szemben az állampolgárok önkéntes szövetkezésén alapuló civiljogi egyesületekkel.”<sup>85</sup>

Már említettük, hogy a Magyar Tudományos Akadémia köztisztviselőként működik, s a szervezetéről, illetve tevékenységéről szóló (1994. évi XL.) törvény szerint a tudomány művelésével, támogatásával és képviselésével kapcsolatos közfeladatokat lát el.

Önálló törvény (1994. évi XCV. Tv.) rendelkezik a gazdasági kamarákról is. A gazdasági kamarák feladata, hogy előmozdítsák a gazdasági tevékenység infrastruktúrájának fejlődését, segítsék a közvetlen vállalkozói érdekeltséget meghaladó műszaki fejlesztést. A kamarák közreműködnek a szakképzésben, illetve a mesterképzésben és vizsgáztatásban, a minőségügygel és az iparjogvédelemmel összefüggő tevékenységhez módszertani segítséget és felvilágosítást nyújtanak, támogatják és ösztönzik e területeken a képzést és a továbbképzést. Közreműködnek a feladataikkal összefüggő célokat szolgáló elkülönített állami pénzalapok felhasználásában. Az üzleti forgalom biztonságával kapcsolatban a gazdasági kamarák árukra vonatkozó származási igazolásokat, bizonyítványokat és a kereskedelmi forgalomban szükséges más okmányokat állítanak ki, illetve hitelesítenek. A kamarai etikai szabályok megsértése esetén tagjaikat határozatban figyelmeztetik, és – az etikai szabályzatban meghatározott esetben s módon – a figyelmeztetést nyilvánosságra hozzák, a tisztességtelen verseny tilalmára vonatkozó jogszabályokba ütköző magatartás esetén pedig kezdeményezhetik a versenyfelügyeletet ellátó szervnél a szükséges intézkedés megtételét.

---

<sup>85</sup> Fazekas Marianna: A köztisztviselőkéről – Magyar közigazgatás 1993. 3. sz. 217. o.

A kamarák határozatban figyelmeztetik a fogyasztók érdekeivel ellentétes gazdasági tevékenységet folytató és ezzel a gazdálkodó szervezetek széles körének jó hírnevét sértő vagy veszélyeztető tagjaikat, és – az etikai szabályzatban meghatározott esetben és módon – a figyelmeztetést nyilvánosságra hozzák; ha a tag gazdasági tevékenysége a fogyasztók széles körét érintő vagy jelentős nagyságú hátrányt is okoz, pert indítanak a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt.

A gazdasági kamarák eljárnak azokban a közigazgatási ügyekben, amelyek intézésére a törvény számukra felhatalmazást ad; törvényben meghatározott esetekben és módon közreműködnek a gazdasággal összefüggő államigazgatási ügyek ellátásában.

A gazdasági kamaráknak erre az eljárására, illetve közreműködésére az államigazgatási eljárás általános szabályait kell alkalmazni. A gazdasági kamara közigazgatási ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, azt felügyeleti jogkörben megsemmisíteni vagy megváltoztatni nem lehet. A határozat felülvizsgálatát a bíróságtól lehet kérni, a bíróság a határozatot megváltoztathatja.

Önálló törvényi szabályozások tartalmazznak előírásokat a Magyar Orvosi Kamarára, a Magyar Gyógyszerész Kamarára, valamint a Magyar Állatorvosi Kamarára vonatkozóan.

Sajátos, a hazai társadalmi-gazdasági viszonyok között feltétlenül említésre méltó köztestület-típus a hegyközség. A hazai jogéletben jelentős múlttal rendelkező szervezeti forma visszavezetése közéletünkbe egyszerre szolgálja a termelői érdekvédelem ügyét, de fogyasztóvédelmi, minőségvédelmi szerepe is rendkívül jelentős.

A törvényi szabályozás lényegi rendelkezése, hogy a hegyközség megalakítása érdekében minden érdekelt (termelő, házikertészőlő-birtokos,



felvásárló) köteles magát az ültetvénye fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél bejelenteni.

A jegyző összeállítja a bejelentkezetteket tartalmazó jegyzéket, s azt harminc nap időtartamra az önkormányzat hirdetőtábláján közzéteszi.

A hegyközség megalakítása céljából alakuló közgyűlést kell tartani. Ennek feladata a tagok névjegyzékének megállapítása, az alapszabály megalkotása, valamint a tisztségviselők megválasztása. Az alakuló közgyűlés határozatképes, ha azon a névjegyzék-tervezetbe felvetteknek több mint a fele megjelent.

A hegyközség kötelező tagsággal jár együtt. A törvénynél fogva a hegyközség tagja minden termelő, aki tevékenységét a hegyközség működési területén végzi, valamint minden felvásárló, aki egy naptári éven belül a hegyközség működési területén legalább két tonna szőlőt, illetve tizenöt hektoliter bort vásárol.

A termelő hegyközségi tagsági viszonya a törvénynél fogva annak a hónapnak az első napjával keletkezik, amelyben a tevékenységét megkezdi. A felvásárló hegyközségi tagsági viszonya annak a hónapnak az első napjával keletkezik, amelyben tevékenysége az e törvényben meghatározott mértéket eléri.

A hegyközségi tagsági viszonyt keletkeztető vagy megszüntető tény az érdekeltnek, – a névjegyzékbe való felvétel, illetve a törlés végett – a hegyközségnél be kell jelentenie. A hegyközség bejelentés híján is köteles eljárni, ha tagsági viszony keletkezéséről vagy megszűnéséről egyéb módon tudomást szerez.

A hegyközségnek a bejegyzésről vagy törlésről szóló határozatát – a jogorvoslatra való figyelmeztetéssel – írásban közölni kell a taggal.

Hazai jogunkban – a sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény megalkotása óta – a sportági szakszövetségek is köztestületként működnek. Ez a megoldás – akár a korábbi, a sportági szakszövetségekről szóló 1989. évi 9. tvr. – számos vita és elégedetlenség forrása.

A sport általánosan elfogadott normáiból fakad, hogy a hazai és nemzetközi sportéletben kizárólag a sportági szakszövetségekkel való szervezetszerű kapcsolat keretében lehet részt venni. Ezért a szakszövetséghez kapcsolódás (tagsági viszony) az adott sportágban tevékenykedő jogi személy vagy magánszemély számára nem önkéntes.

A szakszövetség tehát már a korábbi szabályozás szerint sem az Alkotmányban garantált és az egyesülési törvényben szabályozott egyesülési jog alapján jött létre, illetve működött, hanem kényszerszervezetként. 1994. január elsejéig azonban a köztestületté minősítés igényét csak „halványabban” vetette fel a szaksajtó, illetve a sportélet szervezeti rendjéért is felelősséget érző szakemberek.

A hatályos jogszabályi rendezés a szakszövetség számára kizárólagos hatásköröket biztosít a sportág verseny-, játék-, gazdasági-, átigazolási-, fegyelmi szabályzata megalkotására, a hazai és nemzetközi versenynaptár meghatározására, a versenyrendszer és a bajnokságok kialakítására, a sportolók külföldi versenyzéséhez való hozzájárulás megadására, a Magyar Köztársaság képviselőjére az adott sportág nemzetközi szervezetében.

A hazai sportjogi szabályozás azonban korántsem tekinthető kielégítőnek. Hatalmas kihívást állít a sporttársadalom és a jogalkotó elé az a folyamat, amelynek meghatározó mozzanata volt a köznyelvben Bossman-ügyként megismert eset, az Európai Unió bíróságának döntése a hivatásos labdarúgói viszony természetéről. Sem a magyar futball, sem más sportág nehézségei nem oldhatók meg a jog eszközeivel, a normatív – és a jövőben egyre nagyobb szerepet érdemlő szerződéses – szabályozás azonban a jogállami gondolkodás igényét – sportoló, szponzor, egyesületek, szövetségek érdekeinek, vitáinak rendezését kívánja bevezetni a hazai (sport)közéletbe is.

Az ismertetett törvényi szabályozások alapján a köztestületek számos fajtája működik már hazánkban. Nem-civil sajátosságaikra külön hangsúllyal

mutattunk rá. Fontosnak tartjuk azonban arra is felhívni a figyelmet, hogy a köztestületiség hazai elterjedése, a szervezeti formák bővülése a civil társadalom erősödését jelzi. Az önkormányzati elven működő Akadémia ugyanis – ily módon – saját, belső értékrendje alapján működik, s más köztestületek is a folyamatos állami irányítás nyűge – kényszere és ízlésparancsa nélkül tevékenykedhetnek. Lényeges garanciális rendelkezésnek tartjuk azt a törvényi követelményt, amely szerint az e szervezettípust érintő állami kontroll jellege és tartalma minden vonatkozásban törvényhez kötött.

### **Civil kiskapu a közalapítvány felé**

A közalapítvány sajátosságaira már utaltunk, s említjük majd e kérdést a civil társadalomra jellemző paradox jelenségekről szólva is. Mivel a törvényi szabályozás általános tartalmú előírásai alapján közalapítványt az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzat képviselőtestülete hozhat létre, ehelyütt azt vizsgáljuk, hogy van-e „civil” lehetőség a közalapítványi működés „életre keltésére”. A vonatkozó törvényi előírás (Ptk. 74/G. § (3) bekezdés) ugyanis lehetőséget ad arra, hogy közalapítvány létesítésére nem jogosult személy az arra jogosult szervvel közösen hozzon létre közalapítványt. Ennek érdekében arra van szükség, hogy az alapító létrehozza az alapítvány általános típusát és az alapítvány a teljes vagyonát – az alapító hozzájárulásával – azonos célú közalapítvány létesítése érdekében az arra jogosult szervnek felajánlja.

Mindezek alapján arra a következtetésre juthatnak, hogy hatályos jogunk alkalmazásával közalapítványt háromféle módon lehet létrehozni:

1. Az Országgyűlés, a Kormány vagy a helyi önkormányzat képviselő-testülete új közalapítvány létrehozásáról hoz határozatot. Ebben az esetben a közalapítvány alapítója az alapítvány létrehozására vonatkozó általános szabályok szerint – a közalapítványra előírt eltérésekre figyelemmel – hozza létre az alapítványt.

2. Már működő alapítvány is elhatározhatja, hogy közalapítvánnyá alakul át. Ha az alapítvány alapítója közalapítvány létesítésére nem jogosult, akkor a közalapítvánnyá történő átalakítás a következő feltételek teljesítése esetén történhet meg:

- Az alapítvány kezelő szerve elhatározza, hogy az alapítvány teljes vagyonát azonos célú közalapítvány létesítése érdekében az arra jogosult szervnek felajánlja. Mivel a közalapítvány célja a Ptk. 74/G. § (1) bekezdésének megfelelően csak közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása lehet, a 74/G. § (3) bekezdése nem teszi lehetővé ettől eltérő, más célra létrehozott alapítvány átalakítását közalapítvánnyá.

- Az alapítvány teljes vagyonának felajánlásához a kezelő szerv beszerzi az alapító hozzájárulását. Ha az alapítványnak több alapítója van, a felajánláshoz valamennyi alapítónak hozzá kell járulnia.

- A közalapítvány alapítására jogosult az alapítvány vagyonának felajánlását elfogadja.

E feltételek együttes teljesítése esetén a közalapítványt az alapításra jogosult az alapítvány alapítójával közösen hozza létre. Ez esetben tehát közalapítvány alapítója lehet – az Országgyűléssel, a Kormánnyal vagy a helyi önkormányzattal együtt – olyan alapító is, aki önmagában közalapítvány létrehozására nem jogosult.

A közalapítvány létrehozásával az eredeti alapítvány megszűnik oly módon, hogy jogutódja a közalapítvány lesz. Az alapítók együttesen gyakorolják az alapítót megillető jogosultságokat, így elsősorban együtt állapítják meg az új



közalapítvány alapító okiratát. Természetesen nem kizárt az sem, hogy az új alapító okiratban az alapítókat megillető jogosultságok közül egyeseket, pl. az alapító okirat módosítását kizárólag az egyik alapító számára biztosítsák.

3. A közalapítvány alapítására jogosult alapító a már működő alapítvány alapító okiratának a Ptk. 74/G. §-ban foglaltak szerinti módosításával hozhatja létre a közalapítványt.

\* \* \*

A hazai jogalkotás feladata e szervezetformák specifikumainak, a közfeladatok ellátása módjának, a kölcsönös garanciák alkalmazhatóságának szabályozása.

Hasonlóan fontosnak tartjuk azt is, hogy a magyar jogéletben szélesebb körben kerüljön sor a közfeladatok ún. közjogi szerződések keretében történő megvalósítására. A civil társadalom ugyanis – mint már említettük – nem kizárólag és nem meghatározóan csak szervezetek összessége. A nem-civil szervezetek által alkalmazott módszerek, eljárások is a civil társadalmat erősíthetik. Ilyen hatást fejtenek ki a köztestületek, közhasznú társaságok, de a forprofit szféra is, ha közfeladatok ellátására vállalkozik. A jogalkotásnak – kedvezményekkel, egyszerűbb eljárási szabályok előírásával – segítenie kell az ilyen „civil” megoldások alkalmazását.

A civil társadalom fejlődését jelzi az a törekvés, hogy egyre több állami, önkormányzati feladat, közszolgálat ellátására autonóm közjogi szervezetek alakulnak. A jelentősebb hagyományokkal rendelkező polgári demokráciák



ismernek.<sup>86</sup> Álláspontunk szerint e tapasztalatok elemzése és hazai intézményesítésük lehetőségeinek megfontolása nem önző szervezetgyarapítást célzó törekvés. Meggyőződésünk, hogy egyre több közcél megvalósítása civil vagy fél-civil szervezet keretében történik a jövőben. Ahogy az uniós törekvések pl. – hogy csak egy területet emeljünk ki – az állam tevékeny közreműködését igénylik az élet szinte valamennyi területét átszövő szabványosításban, az ún. védelmi (környezet-, egészség-, árvíz-, minőség-, stb.) törvények megvalósításában, úgy – elsősorban a tudomány, a művészetek, a kultúra, az oktatás területén – fokozottabb államtalanítással kell számolnunk. A jelenlegi felsőoktatási rendszer már jelentős előrelépést mutat a közjogi autonómiák világa felé – a felsőoktatási intézmények szervezetének több ilyen vonása mutatható ki. (Példaként említjük az intézmény: autonómia alkotmányos védelmére kialakított garanciát.) A jövő azonban a szervezeti pluralizmusé, az állam ideológiai-politikai befolyásának minimalizálásával.

---

<sup>86</sup> Ld. bővebben: ÁDÁM, A.: A közjogi szerződések az NSZK-ban. Jogtudományi Közlöny 1983. 7. sz.; ÁDÁM, A.: A közigazgatási szerződések fejlődése Franciaországban és az NSZK-ban. (A különböző fokozatú szervek közötti közigazgatási szerződések igénybevételének lehetőségei.) In: A közigazgatás területfejlesztést szolgáló tevékenységének egyes kérdései. A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézetének Kutatási Eredményei 1981–1985. Pécs, 1985. 7–40.

## CIVIL SZFÉRA: KEDVEZMÉNYEZETT ÉS MECÉNÁS

A civil társadalom az elmúlt évtizedekben a közép-kelet-európai térség gazdasági-társadalmi fejlődésének elősegítését felvállaló alapítványok, alapok, támogatási programok kiemelt célpontjává vált. A támogatások folyósítására hivatott szervezetek némelyike – így különösen a Soros Alapítvány – kiemelkedő társadalmi jelentősége ellenére számos ideológiai, politikai vita forrásává vált. Nem feladatunk e támogatási gyakorlat elemzése, de meggyőződésünk, hogy a liberális értékrend vállalása mellett a magyar kultúra, tudomány, oktatás egyetemes fejlődését segítette a Soros Alapítvány anyagi segítsége. Témánk szempontjából feltétlenül említést érdemel, hogy az Alapítvány támogatásainak kiemelkedő célpontjai a civil szervezetek.

Politikai ízlésének megfelelően nyújtott segítséget a civil szervezetek számára a Friedrich Ebert, a Konrad Adenauer, illetve a Hans Seidel Alapítvány is.

A hazai civil szervezetek életében jellemző gyakorlat a nagyobb hatókörű, jobb anyagi helyzetben lévő szervezetek elosztó szerepének érvényesülése. A civil szféra szervezetei Magyarországon egyszerre kedvezményezettek és mecénások: álláspontunk szerint e kettősség a társadalmi értéküket növelő tényezőnek minősíthető.

A civil szféra kutatói vizsgálták már e szektor redisztribúciós szerepét. Kuti Éva is utal rá,<sup>87</sup> hogy a nonprofit szervezetek körében, különösen az alapítványok közvetítésével jövedelemátcsoportosításra kerül sor. A

---

<sup>87</sup> Kuti Éva: a nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában *Esély* 1996. 10. sz. 912. o.

rendelkezésre álló adatok alapján a kutató ezt a folyamatot két dimenzióban értékelte.

A nonprofit szektor bevételeinek településtípusok szerinti megoszlása igen nagyfokú koncentrációt mutat. Az 1994-es adatok szerint a lakosság kevesebb mint egyötödét tömörítő főváros nonprofit szervezetei az összes bevétel közel 70 százalékával gazdálkodnak. A megyeszékhelyekre nagyjából népességarányosan áramlik a bevétel, a lakosság közel kétharmadának otthont adó kisebb városoknak és községeknek viszont csak az összes bevétel 14 százaléka jut.

A lakosságszám és a nonprofit bevételeinek megoszlása településtípus szerint,

1994

Településtípus	(százalék)	
	A bevételek	A lakosságszám
	megoszlása	
Főváros	69,4	18,8
Megyeszékhely	16,6	17,7
Egyéb város	8,4	26,5
Község	5,6	37,0
<i>Összesen</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

A közölt adatokból kitűnik, hogy a nonprofit szervezetek bevételi szintje a kisebb városokban és a községekben túlságosan alacsony a céloknak megfelelő működéshez. Ez nemcsak az alaptevékenység ellátását lehetetleníti el, hanem a pótlólagos források, pályázati pénzek megszerzésének esélyeit is rontja, így lényegében konzerválja az egyenlőtlenségeket. „A nonprofit szektor segítségével

tehát nem játszódik le számottevő jövedelemátcsoportosítás a hátrányos helyzetű települések javára.” – mutat rá Kuti Éva.<sup>88</sup>

A redisztributív hatás vizsgálatának másik iránya annak elemzésére irányult, hogy képes-e a civil szektor – az általa folyósított támogatásokkal – a szervezetek közötti egyenlőtlenségek csökkentésére.

A KSH 1994-es adatai e tárgykörben a következőket bizonyítják:

A nonprofit szektor szervezeteinek és bevételeinek megoszlása  
bevételnagyság szerint, 1994.

Bevételnagyság (ezer forint)	A szervezetek		A bevételek	
	száma (darab)	megoszlása (százalék)	összege (millió forint)	megoszlása (százalék)
– 50	12 223	30,5	159,3	0,1
51 – 500	14 821	36,9	3 153,3	2,2
501 – 5000	9 405	23,4	16 599,4	11,5
5001 –	3 710	9,2	124 219,9	86,2
<i>Összesen</i>	<i>40 159</i>	<i>100,0</i>	<i>144 131,9</i>	<i>100,0</i>

A fenti adatokból kitűnik, hogy a nonprofit szektor működése nem az egyenlőtlenségek csökkenése irányába hat. A kicsik minden szempontból kiszolgáltatottak, támogatókat keresve elsősorban tagjaikra és a hozzájuk szorosan kötődő magánszemélyekre számíthatnak, se a szakértelmük, se a kapcsolataik, se az anyagi eszközeik nincsenek meg a professzionális adományszerzéshez. Figyelemre méltó, hogy ebben a kategóriában a legmagasabb (46 százalékos) a lakossági forrásokból érkező bevételek aránya. A központi költségvetésből, a vállalatoktól és a külföldről érkező támogatások

<sup>88</sup> Ld. előbbi jegyzet.

elsősorban a nagy szervezetek számára hozzáférhetők, amelyeknél ugyanakkor – jobb infrastrukturális feltételeiknek köszönhetően – az alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevételek növelésének is nagyobbak az esélyei.

„A nonprofit szektor polarizáltsága olyan tény, amelyre mind a szabályozásnak, mind a támogatáspolitikának reagálnia kellene, mert a különböző szereplők közötti esélyegyenlőtlenségek fennmaradása már rövid távon is igen sok, jobb sorsra érdemes kezdeményezés elsorvadásához vezethet.”<sup>89</sup>

Elsősorban a pártokhoz vagy ideológiai áramlatokhoz kötődő alapítványoknál figyelhető meg, hogy többé-kevésbé rendszeres támogatásokkal tartanak fel kisebb, ún. szatellit-szervezeteket, amelyek pedig – talán mert nevük, társadalmi ismertségük folytán nem könnyen azonosíthatók – önállóan jelennek meg a közélet porondjain. Az ilyen szatellit-alapítványok jellemzően folyóiratot adnak ki, konferenciát szerveznek, és sikerrel szerepelnek pl. az önkormányzatok által kiírt olyan pályázatokon, ahol az „anyaszervezet”, a fődisztribútor nem indulhatna különösebb eséllyel. A szatellit-szervezet aztán – ha pénzhez jutott – visszafinanszíroz, de többnyire nem pénzben adja vissza az élvezett támogatást. Így vállalja a donorszervezet alkalmazottjának, valamely célfeladat ellátásával megbízott munkatársának – akár időleges – foglalkoztatását, vagy – ugyancsak jellemző módon – a pályázat útján megszerzett technikai eszközt (pl. számítógépet) adja át.

Mivel a civil szervezetek meghatározó működési terepe a helyi közélet, fontosnak tartjuk az önkormányzatokkal kialakult viszonyrendszer néhány elemének felvázolását is.

---

<sup>89</sup> Ld. 84. sz. jegyzet, 914. o.



## A civil szféra és az önkormányzatok

A magyar önkormányzati rendszer több mint háromnegyed évtizedes legújabb kori történelmének tapasztalatai alapján nemcsak találónak, de megalapozottnak is tartjuk azt a megállapítást, amely szerint a civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolata „kettős előnyt” eredményező helyzetet teremtett”.

A már intézményesült és az intézményesülő, a professzionalizálódás szakaszába érő struktúra ellentmondásos és mégis erős egymásrautaltsága látszik kibontakozni az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek között. Az intézményesültség különböző szintjein álló szervezeteknek nem könnyű elfogadniuk és megérteniük egymás működésének logikáját, még akkor sem, ha kemény gazdasági érvek szólnak az együttműködés mellett. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy az állami és nem állami szervek szembenállása az utóbbi években enyhült.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény már keletkezésének időszakában megállapított szövegében – a 8. § (2) bekezdésében – felhatalmazta az önkormányzatokat arra, hogy meghatározzák: az e törvény által előírt feladataikat – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeiktől függően – milyen mértékben és módon látják el. E § (5) bekezdésének első mondata pedig úgy rendelkezik, hogy „a települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik a közösségekkel.”

A már említett kettős előny a civil szféra és az önkormányzatok több esztendőes együttműködésének eredményeként alakulhatott ki: a civil szervezeteket támogató önkormányzatok ugyanis nem várt haszonra tehetnek szert az ilyen együttműködésekkel, hiszen az önkormányzati feladatok teljesebb ellátását segítik a civil szervezetek által mozgósított, lappangó személyi erőforrások. Az együttműködésből származó előny még azokat az önkormányzatokat is segíti, amelyek csupán azzal támogatják a civil szervezeteket, hogy lemondanak az elmaradt haszonról (például helyiségbérlet vagy egyéb források átengedése). A helyiség bérlete is jelentős támogatás lehet, így a nyereség bérleti díjról való lemondás is.

A nonprofit szervezetek és a helyi önkormányzatok között számos együttműködési lehetőség alakítható ki.

1. Az önkormányzat és a civil szervezet közös projektjének előkészítő fázisában alkalmazott megoldás, ha a civil szervezet munkatársát rövidebb-hosszabb időre főállásban alkalmazza az önkormányzat, vagy éppen fordítva: az önkormányzat munkatársa kapja meg – főállásban – azt a feladatot, hogy a két szervezet tervezett együttműködési lehetőségeit vizsgálja meg, dolgozzon ki célfeladatokat és a tervezett közös projekt végrehajtását a másik fél nézőpontjából is értelmezze. E megoldást akkor alkalmazzák, amikor a két szervezet egymást kiegészítő tevékenységét akarják ki- vagy továbbfejleszteni, harmonizálni. A kapcsolódó tevékenységi körű kollégák egyidejű cseréjére is sor kerülhet. (Angolszász nyelvterületen „seconded”-nek nevezik e munkatársakat.) A módszer hazai bevezetését segíthetné a több évre szóló, lépcsőzetes támogatási megállapodások rendszerének kialakítása, ugyanis a fenti munkakörcseréje jelentős előzetes tőkebefektetést jelent. (Az előkészítő időszakban alkalmazott főállású munkatárs bérét az önkormányzatnak kellene vállalnia.)

2. Az önkormányzat és egy vagy több civil szervezet közös projektet valósíthat meg. A szektorközi rivalizálásokat jelentősen csökkentenék, és az

egymásra épülő tevékenységű szervezetek együttműködését döntő mértékben fejlesztenék az olyan pályázatok, amelyeket kizárólag három vagy annál több együttműködő szervezet együttesen pályázhatna és nyerhetne el.

3. Az önkormányzat és egy vagy több civil szervezet közös cél elérésére irányuló közös pályázatát harmadik féllel történő szerződés révén is megvalósíthatják. E körbe tartoznak többek között a regionális és a kistérségi fejlesztő programok, ahol számtalan szervezet bekapcsolására nyílik lehetőség.

4. Az önkormányzat saját forrásainak terhére szerződhet ún. harmadik féllel. E körbe jellegzetesen azok a civil kezdeményezések tartoznak, amelyek közcélú szervezeteket indítanak el saját forásaikból, majd a szolgáltatás fontosságát a helyi önkormányzat politikusaival is felismertetik olyannyira, hogy azok készek közösségi forrásokkal is finanszírozni a célok elérését.<sup>90</sup>

### **A hazai civil szféra és a Phare**

Mielőtt az olvasóban feléledne a gyanú, közöljük: sem a szerzőnek, sem a civil társadalom vizsgálatára irányuló kutatásának nem célja a Phare-projektek és támogatások népszerűsítése. Már csak azért sem tesszük ezt, mert ezt a programot nem támogatta a Phare. Az „ügy” azonban olyan jelentős, hogy a civil szféra jelene, jövője szempontjából feltétlenül említést érdemel.

A Phare-program az Európai Unió kezdeményezése, amelynek jegyében az Unió pénzügyi támogatást nyújt a közép-kelet-európai partnerországok számára, hogy eljussanak abba a fejlődési szakaszba, amelyben készek felvállalni az Unió tagságával együtt járó kötelezettségeket.

---

<sup>90</sup> Ld. 84. sz. jegyzet.

Az Európai Közösségek Tanácsa (Council of European Communities) 1989 decemberében döntött arról, hogy a közösség 300 millió ECU összegű gazdasági segítséget folyósít Magyarországnak és Lengyelországnak az 1990. december 31-ig tartó időszakban. Ez az aktus jelentette a Phare-program létrejöttét, jóllehet az azóta közismertté vált betűszó nem szerepel sem ebben, sem több későbbi dokumentumban. A találékony eurobürokrácia – a kor divatjának megfelelően – hamarosan megalkotott egy olyan betűszót, amely röviden kifejezte a program lényegét, ráadásul önálló jelentéssel is bírt. A Poland-Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy (magyarul: segély Lengyelország és Magyarország gazdaságának átalakításához) elnevezésű program kezdőbetűinek összeolvasásából adódik a görög eredetű, francia-angol „phare” főnév.

Az Unió évről évre kiterjesztette a Phare hatókörét, s így ez a program a világ legjelentősebb szakmai megalapozottságú, követelményrendszerű segélyprogramjává vált.

A Phare-szabályozás a segélyezés decentralizált, a fogadó országok igényeit tükröző mechanizmusát támogatja. A rendszert úgy tervezték meg, hogy fejlessze a kedvezményezett országok jogosítványait és felelősségét a külső segítség megvalósításában.

Különös felelősség hárul a közép- és kelet-európai kormányokra – pontosabban azok segélykoordinációs hatóságaira –, hogy a Phare-segítséget megfelelően beillesszék a középtávú nemzeti gazdaságfejlesztési programokba és az állami beruházási tervekbe. Azokban az országokban, amelyekben a reform már előrébb haladt, a programkészítés folyamata arra is választ keres, hogy a Phare miképpen járuljon hozzá a gazdaságfejlesztés kulcselemeinek finanszírozásához. Fontos a kapcsolódás az egyéb nemzetközi forrásokból (EIB, EBRD, Világbank) származó források felhasználásához is.

A fogadó országok kormányai a nemzeti segélykoordinációt általában az erre a célra létrehozott testület (hatóság) útján gyakorolják. E testület az általános gazdaság- és külpolitika irányelveinek figyelembevételével kialakítja a Phare segélyprogram kormányzati prioritásait, azok közép- és hosszú távra szóló irányelveit. A Phare irányelveinek meghatározása és végrehajtása során megkülönböztetett figyelmet kell fordítani az adott kormány európai integrációs politikájának érvényesítésére. A Phare-program középtávú irányelveiről, a prioritásokól a nemzeti kormány a Bizottsággal egyeztetve dönt. A középtávú indikatív programot, illetve az éves végrehajtási programokat a kormány képviselője írja alá.

A Phare nonprofitjellegű program, nem a magánberuházások garanciaalapjaként működik. A program vissza nem térítendő forrásai nem szolgálhatnak kereskedelmi vagy ipari vállalkozások finanszírozására sem.

A Phare az oktatási, kutatási tárgyú támogatások megítélése során kiemelt figyelemben részesítette a civil szférát.

A civil társadalom fejlődése, működése szempontjából különösen fontosnak tartjuk az ún. Demokrácia és a Partnerstrip-programot.

A Demokrácia-program részterületei a következők:

- parlamenti képviselők és tisztviselők képzése;
- nem kormányzati szervezetek és érdekképviselői struktúrák kiépítése;
- a független, pártsemleges és felelős média támogatása;
- az emberi szabadságjogok érvényesülésének elősegítése, ellenőrzése;
- a közigazgatás átláthatóságának elősegítése;
- az igazságszolgáltatás támogatása és megerősítése.

A program keretében maximum 200 000 ECU értékhatárig, ill. az összköltségek 80%-áig kizárólag nonprofit szervezetek kaphatnak vissza nem térítendő támogatást tanácsadók alkalmazására, oktatására, berendezések vásárlására és a beindítás költségeinek fedezésére. A társpályázók legalább



egyike az EU valamely tagállamának szervezete, vagy nemzetközi szervezet kell legyen, amely legalább egy közép-európai vagy FÁK-beli szervezettel együttesen pályázhat. Utóbbiak többedmagukkal – és megfelelő szakértelem birtokában – EU-partner nélkül is pályázhatnak. A Bizottság előnyben részesíti a jószomszédi kapcsolatok előmozdítását célzó projekteket.

3000 és 10000 ECU közötti támogatást kapnak kisebb projektek, amelyek pályázatát egy-egy közép- és kelet-európai szervezet egymaga is beadhatja. A projekt összköltségeinek 90%-áig adnak támogatást, természetben is, pl. szakértők delegálásával, berendezések, helyiségek biztosításával.

A Partnership (partnerség) program 1993-ban indult és társfinanszírozású akciókat támogat, főleg a decentralizált, nonprofit jellegű, ill. a magánszektor képviselő szervezetek bevonásával. Az új program – amely a helyi gazdasági fejlesztést és annak intézményi rendszerének kiépítését szolgálja – jól illeszkedik a hasonló indíttatású Phare kezdeményezésekhez, így például a Demokrácia-programhoz és a LIEN (Link Inter-European NGO) elnevezésű, az európai nem kormányzati szervezetek összekapcsolására irányuló programhoz.

Célkitűzései a következők:

- a decentralizált intézményi rendszer fejlesztése;
- a fenntartható helyi gazdasági fejlődés elősegítése;
- a nemzetközi üzleti együttműködés előmozdítása és a decentralizált állami és magánszervezetek közötti kapcsolatok és hálózatok fejlesztése;
- a szakismeretek és információk cseréje.

A program társfinanszírozásként 10000 és 200000 ECU közötti összegű támogatást nyújt különféle projektekhez a szakértői díjak és oktatási költségek, új berendezések beszerzése és projektek beindítási költségeinek fedezése céljából. A támogatás nem fordítható ösztöndíjakra, kutatási projektekre, egyszeri konferenciákra, befektetési vagy hitelnyújtási akciókra, ingatlanvásárlásra,

veszteségfinanszírozásra, tőkeképzésre vagy már befejezett projektek visszamenőleges finanszírozására.

A kedvezményezetteknek is hozzá kell járulniuk a projektek összköltségéhez. Olyan esetekben, amikor a projektben mind közép-európai, mind EU-beli partnerek részt vesznek, a hozzájárulás mértéke a teljes költség 40%-a. Olyan esetekben, amikor a projektben csak közép-európai intézmények vesznek részt, a hozzájárulás mértéke a teljes költség 20%-a. A pályázatok leglényegesebb előfeltétele, hogy az adott projekt egy közép-európai nonprofit szervezet és egy hasonló EU-beli, vagy másik közép-európai országban működő nonprofit szervezet közötti együttműködésre épüljön.

## A CIVIL TÁRSADALOM ÉS A GAZDASÁG NÉHÁNY ÖSSZEFÜGGÉSE

E fejezet címe – azzal, hogy a civil társadalom és a gazdaság összefüggéséről szól – máris jelzi azt az igényt, hogy a civil szféra a gazdaságot nemcsak pénzforrásnak tekinti, s a gazdasági élet szereplői számára sem csak finanszírozási célpont a jó szándékból és/vagy jól megfontolt üzleti érdekből támogatott civil szervezet. A téma kiváló kutatója kifejezetten a gazdaság egyik szektoraként említi a civil szférát, amely „az általános stagnálás és hanyatlás” közepette is viharos gyorsasággal fejlődött; „kilépett a periférikus jelenségeket övező homályból, s széles körben ismert, bár erősen vitatott jelentőségű gazdasági szereplővé vált”.<sup>91</sup>

A civil szféra támogatások célpontja és pénzforrás – egyszerre adománygyűjtő és adományosztó, de mindezt a közélet minősített (sokszor bizony nem kellő mértékben kielégített) érdeklődése mellett teszi. A közpénzekhez való hozzájutás ugyanis méltón tarthat igényt a társadalom érdeklődésére, s az adómentes (így az alapítványból az szja-törvény által megjelölt célokra történő) kifizetés is jelentős vonzerő.

A magyar társadalmi gyakorlat és a jogi szabályozás számos sajátos megoldást produkált. Ezek persze jól magyarázhatók az átmeneti társadalom sajátosságaival, de a jog világában sürgős kodifikátori tettekért kiáltanak.

A civil szférára vonatkozó átfogó jogi szabályozás hiányát az APEH belső irányelvekbe bújtatott quasi-normák alapján folytatott ellenőrzései és a

---

<sup>91</sup> Kuti Éva: A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában. Közgazdasági Szemle, 1996. október 905. o.

terebélyesedő bírósági gyakorlat igyekszik pótolni – álláspontunk szerint néhány esetben meglehetősen aggályos módon.

Hogy mi is minősül ösztöndíjnak, mekkora az „elegendő” vagyon valamely tartós közcél alapítványi formához történő megvalósításához, azt az APEH és a bíróságok „vizsgálják” – álláspontjuk, eseti döntéseik a normatív szabályozás hiányából fakadó jogbizonytalanság okán elvétve maradnak jogorvoslat nélkül. A közelmúlt pere is jelzik, hogy a polgárok ügyesen használnak ki minden befektetési – megtakarítási, adókímélési lehetőséget, az APEH pedig néha önkényesen harcol a költségvetés százmillió nagyságrendű bevételeiért.

### **A gazdaság mint háttér**

A KSH által ezideig teljesen feldolgozott esztendő, 1995 mutatói szerint a civil szféra bevételei 1995-ben meghaladták a 195 milliárd Ft-ot, ami 1994-hez képest folyó áron 35, reálértékben (az 1995-ös 28,2 százalékos inflációs rátával korrigálva) mintegy 6 százalékos növekedést jelentett.

### **A nonprofit szektor bevételeinek alakulása, 1992–1995**

Év	A bevételek	
	összege folyó áron milliárd Ft	az előző évi bevétel %-ában
1992	110	–
1993	122	110
1994	144	118
1995	195	135

Ha összehasonlítjuk a szektor méretének és árbevételének növekedését, valamint az infláció emelkedését, azt láthatjuk, hogy 1992 és 1994 között az árbevétel követte ugyan a számbeli növekedését, az infláció azonban nagyobb ütemben emelkedett, ami azt jelenti, hogy e szervezetek átlagos bevétele nominál értékben is csak változatlan maradt, reálértékben azonban erőteljesen visszaesett. 1995-ben – úgy tűnik – már az inflációval is megpróbáltak lépést tartani. Mindez arra utal, hogy a magyar civil szféra gazdasági megerősödése még várat magára.

A szektort a gazdasági lehetőségek differenciáltsága, a bevételek igen erős koncentrációja jellemzi. Meglehetősen aránytalan a bevételek eloszlása a különböző településtípusok között. Az ország lakosságának kevesebb mint ötödét magában foglaló Budapesten koncentrálódik a bevételek kétharmada, míg a falusi szervezeteknek ennek csupán 5-6 százaléka jut.

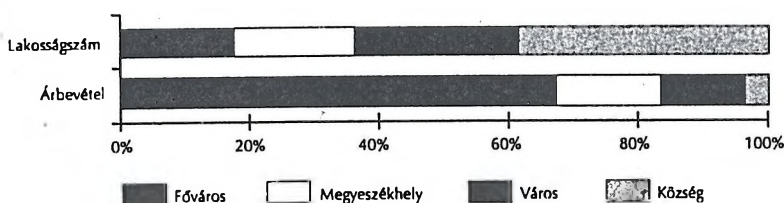


**A nonprofit szektor bevételei bevételi források szerint, 1994**

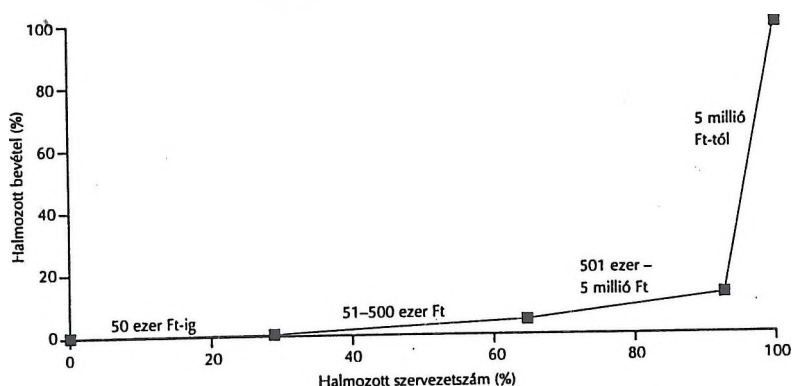
Bevételi forrás	A bevétel	
	összege (millió forint)	megoszlása (százalék)
Normatív költségvetési támogatás	3617,6	2,5
Nem normatív költségvetési támogatás	19971,0	13,8
Normatív önkormányzati támogatás	433,2	0,3
Nem normatív önkormányzati támogatás	5738,2	4,0
<i>Összes állami támogatás</i>	<i>29760,0</i>	<i>20,6</i>
Vállalati támogatás	11484,1	8,0
Lakossági támogatás	3428,4	2,4
Külföldi támogatás	8997,1	6,2
Támogatás nonprofit szervezetektől	6677,6	4,6
<i>Összes magántámogatás</i>	<i>30587,2</i>	<i>21,2</i>
Tagdíjbevétel magánszemélyektől	6696,8	4,7
Tagdíjbevétel jogi személyektől	7243,2	5,0
Alaptevékenység árbevétele	19943,8	13,8
<i>Alaptevékenység összes bevétele</i>	<i>33883,8</i>	<i>23,5</i>
Kamat- és hozambevétel	13353,8	9,3
Vállalkozási bevétel	29797,2	20,7
<i>Gazdálkodási tevékenység összes bevétele</i>	<i>43151,0</i>	<i>30,0</i>
Egyéb bevétel	6749,9	4,7
<i>Összes bevétel</i>	<i>144131,9</i>	<i>100,0</i>

A nonprofit szektorhoz tartozó szervezetek számának, árbevételének növekedése és az infláció alakulása, 1992–1995 (1992=100%)

A nonprofit szektor árbevétele illetve a lakosság megoszlása településtípusok szerint



A nonprofit szektor szervezeteinek bevétel nagyság szerinti koncentrációja



Hasonló aránytalanság mutatkozik a szervezetek bevétel nagyság szerinti csoportosításánál is. A viszonylag nagyméretű, 5 millió Ft-nál magasabb éves bevétellel rendelkező szervezetek szektoron belüli aránya alig haladja meg a 10 százalékot, mégis nekik jutott az összes bevétel közel 90 százaléka. A félmillió forint alatti bevételt elérő szervezetekhez, amelyek a nonprofit szféra majd kétharmadát alkotják, mindössze az összbevétel 2 százaléka került.

A szektor bevételeinek szerkezete feltűnően eltér a fejlett országokban megszokottól. Az állami támogatottság (amely magában foglalja a normatív és nem normatív költségvetési és önkormányzati támogatásokat, valamint az

elkülönített központi pénzalapokból származó juttatásokat) lényegesen alacsonyabb, mint a fejlett országokban. Jóval magasabbnak bizonyul ugyanakkor a magántámogatásokból, továbbá az alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevételek aránya. Az ország gazdasági-társadalmi helyzetét is figyelembe véve meglepőnek tűnik, hogy a magánszektor és az állampolgárok nagyobb mértékben támogatják a nonprofit szektort, mint az állam. A kultúra, oktatás, egészségügy, szociális ellátás stb. terén korábban „egyeduralkodó”, a rendszerváltást követően azonban ezekről a területekről folyamatosan kivonuló állam szerepét a harmadik szektor próbálja átvenni. A feladatok átvétele ezzel szemben nem párosul fokozottabb állami támogatással, a forrásokról a szektornak magának kell gondoskodnia, segítségért csak a magánszférához és az állampolgárokhoz fordulhat.

Mindebből levonhatjuk azt a következtetést is, hogy a civil szféra viszonylagos gyengesége nem a társadalmi szolidaritás hiányából, hanem az elégtelen központi támogatási rendszerből fakad.

Kuti Éva is utal arra, hogy „a jótékonyság nem hiányzik a magyarországi gyakorlatból, . . . ugyanakkor a nonprofit szektor egészén belül a jótékonyági elem semmiképpen sem meghatározó jelentőségű”<sup>92</sup> A teljesség kedvéért azonban azt a megállapítást is idéznünk kell, amely szerint „az adományok lakossági jövedelmekhez viszonyított aránya Magyarországon semmivel sem alacsonyabb, mint pl. Franciaországban”.<sup>93</sup>

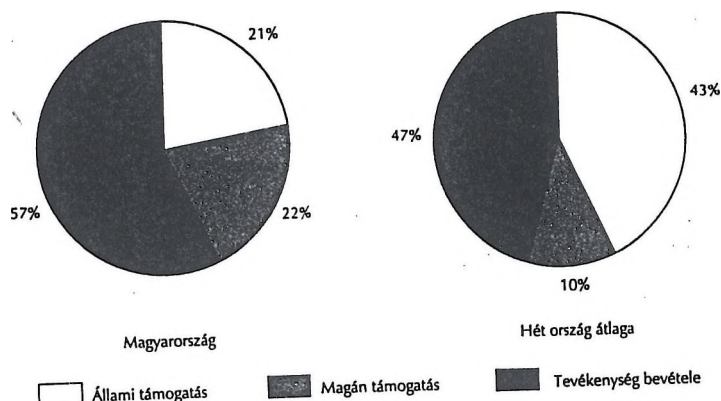
Az állami támogatásból származó közvetlen állami juttatás 1995-ben mintegy 40 milliárd forint volt. Ennek négyötöde a központi költségvetésből és az elkülönített központi pénzalapokból származott, s döntő részben dotáció, működési szubvenció vagy programtámogatás formáját öltötte, csak töredéke jelent meg normatív támogatásként. Az önkormányzati támogatások alacsony szinten maradtak, a szektor összbevételének alig több mint 3 százalékát tették ki.

<sup>92</sup> Id. előbbi jegyzet 910. o.

<sup>93</sup> Id. előbbi jegyzet 911. o.

A magántámogatások több mint egyharmada külföldi eredetű, kb. egyötöde belföldi alapítványoktól, egyesületektől, egyházaktól, pártoktól, szakszervezetektől érkezett. Támogatások, illetve tagdíjfizetések formájában a gazdálkodó szervezetek 28, a magánszemélyek 18 milliárd forinttal járulnak hozzá a nonprofit szervezetek működéséhez. Az alaptevékenységgel összefüggő bevételek 28 milliárd forintot tettek ki. A szektor bevételének valamivel több mint egynegyede származott vállalkozási tevékenységből és a vagyon hasznosításából.

A nonprofit szektor bevételei bevételi források szerint



A pályázat útján szerzett összegek aránya a nonprofit szektor összes bevételének kevesebb mint 5 százalékát alkotja.

A civil szféra finanszírozásában komoly gondot okoz az állandóság – sokszor a folyamatos működés biztosítása. A civil szervezetek gazdálkodását vizsgáló tanulmány említi, hogy a hazai szponzorok sokkal szívesebben adnak »gyutacs-pénz« jellegű programindító támogatást, és nagyságrenddel nehezebb a civil szervezetek folyamatos működési költségeinek finanszíroztatása. A működési költségeket illetően rendkívül forráshiányos, hektikus, bizonytalan,

tervezhetetlen finanszírozási helyzetre a civil szervezetek számos túlélési stratégiát alakítottak ki.”<sup>94</sup>

Ilyen stratégiaként említi az előbbieken idézett szerző a normatív állami költségvetési fejkvóta elnyerését, a helyi önkormányzat költségvetésébe való betagolódást, illetve a parlamenti támogatás megszerzését.

### A civil szféra (is) gazdálkodik

Az előzőekben már rámutattunk arra, hogy a civil társadalom szervezetei – célkitűzéseik megvalósítása érdekében – gazdasági-vállalkozási tevékenységet is folytathatnak. A szervezet elsődleges célja azonban nem lehet gazdasági-vállalkozási jellegű. Amennyiben ugyanis a szervezet tevékenységében a gazdasági szerepkör az elsődleges, illetve meghatározó súlyú, és vagyona várhatóan nem elsősorban a tagok által fizetett díjból és felajánlásokból, hozzájárulásokból, hanem a gazdasági tevékenység eredményéből képződik, a társadalmi szervezet nem vehető nyilvántartásba. Az ilyen jellegű célkitűzések megvalósítására a szövetkezeti, vagy valamely gazdasági társasági forma alkalmas.

A civil szervezetek gazdálkodására vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Etv. állapítja meg, de meghatározó jelentőségű szabályozást tartalmaznak az ún. adótörvények is (az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény, az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény, a személyi jövedelemadóról szóló CXVII. törvény, valamint a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény). Speciális előírásokat tartalmaz a társadalmi

---

<sup>94</sup> Gosztonyi Géza: Ki fizeti a révést? Esély. 1997. 3. sz. 59. o.



szervezetek gazdálkodó tevékenységéről szóló 114/1992. (VII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban a Korm. r. 1.), valamint az alapítványok gazdálkodási rendjéről szóló 115/1992. (VIII.23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r. 2.) is

A Korm. r. 1. a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei által az Etv. alapján létrehozott szervezetek – egyesületek, érdekképviselői szervek, szakszervezetek, stb. –, továbbá az általuk alapított jogi személyiség nélküli szerveződések gazdálkodó tevékenységének elszámolási és könyvvezetési szabályait állapítja meg. Említést érdemel, hogy a Korm. r. 1. előírásai a pártokra nem vonatkoznak. E különös rendeltetésű társadalmi szervezetekre a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény előírásai az irányadóak.

Az egyesülési jog tartalmának korlátjaként említettük már az Etv.-nek azt a rendelkezését, amelynek alapján társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából nem alapítható. E szabályozás érvényesülését biztosítja a Korm. r. 1., amikor a társadalmi szervezet számára – az eltérő könyvvezetési, nyilvántartási és adózási szabályok keretében – elrendeli a vállalkozási tevékenységből származó bevételek önálló nyilvántartását. A társadalmi szervezet a Korm. r. 1. 3. §-ában meghatározott, elkülönített rendszerint, a társadalmi szervezetek és az általuk alapított intézmények éves beszámoló-készítésének és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 8/1996. (I.24.) Korm. rendeletben foglaltaknak megfelelően tartja nyilván bevételeit és kiadásait.

Az Etv. rendelkezéseiből nem fakad olyan kötelezettsége a társadalmi szervezeteknek, hogy meghatározott nagyságrendű készpénzt, immateriális javakat vagy más vagyont lekössenek. E szervezetek – a Ptk. és az Etv. előírásaiból ez következik – jogi személyiségüket vagyon nélkül is elnyerhetik. A törvényi szabályozás más személy vagy szervezet (így az alapítók)

kötelezettségvállalását, kezesi felelősségét sem írja elő. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a társadalmi szervezet működésében nem érvényesülnek – maradéktalanul – a polgári jog rendelkezései. A társadalmi szervezettel vagyoni kapcsolatban lévő személynek, szervezetnek ezért különös figyelmet kell fordítania arra, hogy szerződő partnere vagyoni helyzetének ismeretében állapodjon meg bármely vagyoni jellegű szolgáltatásról. A társadalmi szervezet ugyanis tartozásaiért csak saját vagyonával felel – a tagok csak a tagdíj megfizetésére kötelesek, saját vagyonukkal nem felelnek a társadalmi szervezet tartozásaiért. Az Etv. lehetőséget ad arra, hogy a társadalmi szervezet tagjai a szervezet céljaira pénzeszközöket és más vagyoni értékű javakat rendeljenek, amelyeket induló vagyonként kell kimutatni. Ebben az esetben az induló vagyon (tőke) kezelésére vonatkozó szabályokat a társadalmi szervezet alapszabályában kell megállapítani.

A társadalmi szervezetek immateriális javai közé tartoznak egyebek között a vagyoni értékű jogok, pl. a bérleti, a szolgalmi jog, a szellemi termékek értéke, így a találmány, az iparjogvédelemben részesülő javak (szabadalom, ipari minta), a szerzői jogvédelemben részesülő szoftvertermékek és egyéb szellemi alkotások, így a know-how.

A társadalmi szervezet is alkalmazhat értékcsökkenési leírást, ennek módja azonban (az adózás előtti eredményt csökkenti, avagy a költségek között számolható el) attól függ, hogy az egyszeres vagy a kettős könyvvitel rendszerében történik.

A jogkövetkezményeikben is egyre szigorúbbá váló előírások rengetegében nem hagyható figyelmen kívül az a rendelkezés sem, amely előírja: a társadalmi szervezet tőkeváltozásaként kell kimutatni a jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló, vagy azt eredményező gazdasági tevékenység adózott eredményét, valamint a cél szerinti tevékenység eredményét (minden olyan

bevételt, amely nem a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódik, így a céltámogatásokat is).

A társadalmi szervezet működtetésével összefüggő kötelezettségek körében nem hagyhatók figyelmen kívül azok a rendelkezések sem, amelyek az ún. beszámoló elkészítését és a könyvvizetés rendjét határozzák meg.

A társadalmi szervezetek és az általuk alapított intézmények beszámoló készítésének és könyvvizelési kötelezettségének sajátosságairól a 8/1996. (I.24.) Korm. rendelet alapján a társadalmi szervezet által készítendő beszámoló formáját az éves összes bevétel nagysága, valamint az határozza meg, hogy folytat-e vállalkozási tevékenységet. A beszámoló egyszerűsített éves beszámoló vagy egyszerűsített mérleg lehet. Egyszerűsített éves beszámolót köteles készíteni az a társadalmi szervezet, amelynél két egymást követő évben a tevékenység célja szerinti bevétel, valamint a vállalkozási tevékenység szerinti árbevétel együttes összege meghaladja az 50 millió Ft-ot. Egyszerűsített mérleget az a társadalmi szervezet készíthet (értékhatártól függetlenül), amely vállalkozási tevékenységet nem folytat, illetve, amely folytat vállalkozási tevékenységet is, azonban a tevékenység célja szerinti bevétel, valamint a vállalkozási tevékenység szerinti árbevétel együttes összege – két egymást követő évben – az 50 millió Ft-ot nem haladja meg.

A társadalmi szervezetnél is az adóhatóság ellenőrzi az adózással kapcsolatos előírások érvényesülését. Az ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy a társadalmi szervezet a kötelezettségét teljesítette, vagy felhívást bocsát ki a hiányosság megszüntetésére, szükség esetén megindítja az adóigazgatási eljárást. Ellenőrzésre az adóigazgatási eljárásban is sor kerülhet. Az adóigazgatási eljárás különösen a következőkre irányul:

a) adóalap, adó (adóelőleg), adómentesség, adókedvezmény, adófizetési kötelezettség, vagy jogkövetkezmény megállapítására;

- b) költségvetési támogatási jogosultság megállapítására, adó-visszaigénylési, adó-visszatérítési igény elbírálására, költségvetési támogatás kiutalására;
- c) törvényben előírt fizetési kötelezettségtől való eltérés engedélyezésére.

Az előbbiekben már említettük, hogy az alapítványokra vonatkozó, e tárgykörű szabályokat a Korm. r. 2. állapítja meg. Rendelkezéseinek megfelelően az alapítvány az alapító okiratban meghatározott közérdekű cél megvalósítása érdekében folytathat gazdasági-vállalkozási tevékenységet; e tevékenység azonban önmagában nem lehet az alapítvány célja.

Feltétlenül említést érdemel, hogy a Korm. r. 2. alapján nem minősül bevételnek az alapító által az alapítvány céljára rendelt vagyon, az alapítványnak ajándékként, hagyatékként és az alapítványi célra történő felajánlásként térítés nélkül átadott eszközök értéke, továbbá az alapító rendelkezése szerint a vagyonként átadott pénzeszköz vagy a térítés nélkül kapott és a rászorultak részére juttatott eszközök.

Az immateriális javak körére, a könyvvitelre, az értékcsökkenésre a társadalmi szervezet esetében alkalmazandó, vázolt tartalmú szabályozás érvényesülését írja elő a Korm. r. 2.

Az alapítvány létrehozásakor rendelkezésre bocsátott alapítványi vagyont induló tőkeként kell kimutatni. Ha az alapítvány a létrehozását követően ajándékként, hagyatékként vagy az alapítványi célra történő felajánlásként térítés nélkül kap eszközöket, akkor ezeket jogi személy átadó esetében a könyveiben szereplő nyilvántartási értéken, magánszemély átadó esetén pedig felajánlási értéken az induló tőkével szemben kell állományba venni. Tőkeváltozásként kell kimutatni az alapítvány jövedelem- és vagyonszerzésre irányuló vagy azt eredményező gazdasági tevékenységének adózott eredményét, valamint minden olyan bevételt, amely nem a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódó befizetés, ideértve a céltámogatást is.



Az alapítványnál is az adóhatóság ellenőrzi az adófizetéssel kapcsolatos jogszabályok megtartását. Az ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az alapítvány a kötelezettségét teljesítette, vagy felhívást bocsát ki a hiba, hiányosság megszüntetésére, szükség esetén megindítja az adóigazgatási eljárást. Ellenőrzésre az adóigazgatási eljárásban is sor kerülhet. Az adóigazgatási eljárás hivatalból vagy az adózó kérelmére, bejelentésére, bevallására indul. Az adóigazgatási eljárás különösen a következőkre irányul:

a) adóalap, adó (adóelőleg), adómentesség, adókedvezmény, adófizetési kötelezettség, vagy jogkövetkezmény megállapítására;

b) költségvetési támogatási jogosultság megállapítására, adó-visszaigénylési, adó-visszatérítési igény elbírálására, költségvetési támogatás kiutalására.

Az APEH-et jóindulattal sem nevezhetjük a civil társadalom elkötelezett hívének. Rendeltetése valóban nem is ezt igényli, s a jogállamiság, a jogrend érvényesülése védelmében helyesnek tartjuk a visszaélések következetes, hatékony feltárását. A részletesebb, a különböző szervezettípusokhoz igazodó, differenciált szabályozás azonban meggyőződésünk szerint az adóhatóság eljárását is kiszámíthatóbbá, joghoz kötöttebbé tenné. Nemcsak az APEH, de a civil szervezetek számára is hátrányosak az olyan perek, ahol e szervezeteknek nyújtott támogatások ügye szerepel napirenden. Ebben az összefüggésben is hangsúlyozni kívánjuk, hogy felfogásunk szerint helytelen kizárólag egy társadalmi szervezettípushoz kötni a támogatások adójogi privilegizálását. Meggyőződésünk szerint bármely kedvezmény a törvényi szabályozás által meghatározott tevékenységtípushoz, s nem szervezeti formához kötődhet. Ezért is üdvözlöttük – minden fogyatékosága ellenére – az „1%-os” szabályozást, amelyet ilyen irányba mutató áttörésnek tartunk.



## A CIVIL VILÁG NÉHÁNY ORSZÁG JOGI SZABÁLYOZÁSÁBAN

### Anglia nonprofit szektoráról

Az angol nonprofit szektorról a hétköznapi embernek elsősorban az Üdvhadsereg, az adománygyűjtő kampányok, az éhezők megsegítését célzó, vagy más különböző jótékonyági akciók jutnak eszébe. Kevés szó esik arról a látványosnak nem mondható szerepről, amelyet ez a szféra a szociális ellátás bővítésében, a kisebbségek védelmében, az érdekérvényesítési küzdelmekben, a minőségvédelemben és a polgári szabadságok érvényesítésében tölt be.

Az angol jognak a nonprofit szektorral kapcsolatos legfontosabb rendelkezése az, hogy különbséget tesz az ún. jótékonyági szervezetek (charityes) és az egyéb nonprofit szervezetek között. E megkülönböztetés határozza meg az öntevékeny csoportok alkotmányos státusát és adópolitikai kezelését. A jótékonyági szervezetként el nem ismert öntevékeny csoportok is élvezhetnek bizonyos kedvezményeket a forprofit vállalkozásokhoz képest, de ezek a kedvezmények nem oly széleskörűek, és jellegüknél fogva nem automatikusak, mint a hivatalosan bejegyzett jótékonyági szervezetek esetében. A besorolást nehezíti, hogy törvényi előírások nem rögzítik, mely célok és mely tevékenységek esetében lehet valamely szervezetet jótékonyáginak minősíteni. A precedens értékű bírói döntések adnak folyamatosan útmutatást; az 1601-ből származó katalógust felváltó lista ugyanis 1891-ben keletkezett. Ez a dokumentum a jótékony célok négy csoportját sorolja fel: a szegénység enyhítését, az oktatás elősegítését, az egyházi élet fejlesztését és egyéb, a közösség egészének javát szolgáló célokat. Az öntevékeny szervezetek státusáról

határozó Charity Commission-nak tehát azt is mérlegelnie kell, hogy a szervezet tevékenysége ténylegesen és általánosan szolgálja-e a közösség érdekeit; nem korlátozódik-e valamely pontosan körvonalazható csoport vagy magánszemélyek meghatározott köre érdekeinek szolgálatára.

A nonprofit szektort érintő jogalkotás Angliában korrekciós jellegűnek tekinthető, ugyanis sohasem tűzte ki célul a jogszabály tartalmának megváltoztatását vagy a jótékonyág pontos jogi meghatározását. Az eseti jogalkotás célja így általában az volt, hogy megfelelő jogi kereteket biztosítson a magánvagyonok közcélú felhasználására. A Charity Commissiont az 1960-ból származó törvényi szabályozás hozta létre és ezzel egyidejűleg kötelezővé tette a jótékonyági szervezetek bejegyzését.

A Charity Commission rendeltetését tekintve az állam speciális képviselőjét látja el. Feladata a közérdek érvényesítése, a közjót szolgáló jótékonyági szervezetek tevékenységének ellenőrzése és regisztrálása. Az öntevékeny csoportok a regisztrációs igény bejelentésével azt kockáztatják, hogy elnyerik ugyan a jótékonyági szervezet elismert státusát, így viszont tevékenységük ellenőrizhetővé válik. A regisztráció biztosít lehetőséget az adókedvezmények igénybevételére, a más, hasonló státusú szervezetektől érkező támogatások elnyerésére. Megfontolást érdemel az a körülmény is, hogy a bejegyzett társadalmi szervezetek presztízs-értéke magasabb a nem regisztráltakénál.

Az említett szervezetek jogállását tekintve a nonprofit szektor Angliában sem tekinthető homogénnek. A szervezetek többségét ugyan a Charity Commission jegyzi be, vannak azonban olyanok is, amelyek a segélyegyletek nyilvántartásában szerepelnek, illetve más törvényi kötelezettségeknek is eleget kell tenniük – pl. a nonprofit jellegű betegbiztosítók működésével szemben fogalmazódik meg ilyen elvárás.

E szervezeteknek a gazdasági szférához való kapcsolódása, illetve a gazdasági jogalkotásnak az e szervezeteket érintő felfogása ellentmondásosnak tekinthető. Az öntevékeny szervezeteknek szánt adományok adómentessége Angliában sem teljes körű; a hazai viszonyok szempontjából figyelemre méltónak tartjuk, hogy a természetes személyek csak akkor csökkenthetik adóalapjukat az adományok összegével, ha ezeket az adományokat rendszeresen (legalább három évre kötelezettséget vállalva) folyósítják, vagy ha az adományt (legfeljebb évi 600 GBP) erejéig a munkáltató levonja az adományozó jövedelméből.

A nonprofit szféra előfeltételi forrásai a következők:

- az öntevékeny szervezetek szolgáltatásaikért díjbevételekre tesznek szert;
- a szociális feladatok ellátásáért felelős állami szervek szerződéses kapcsolatot hoznak létre a nonprofit szektorral és ennek keretében a szerződésben meghatározott díj ellenében a nonprofit szervezetek látják el az adott szolgáltatásokat;
- az öntevékeny szervezetek vállalkozási tevékenységet is végezhetnek és közcélokat szolgáló tevékenységüket az így szerzett bevételekből finanszírozzák.

A jogfejlődés jelenlegi irányai szerint egyre több ún. közfeladat ellátására a nonprofit szervezetek és az állam közötti szerződéses kapcsolatok keretében kerül sor.

Az öntevékeny szektornak nyújtott állami támogatások formái a következők:

- közvetlen (feltétel nélkül vagy szerződéses jogviszony keretében nyújtott támogatások);
- közvetett, a nonprofit szolgáltatásokat igénybe vevők számára nyújtott kedvezmények formájában megvalósuló támogatás;
- rejtett, adókedvezmények vagy természetbeni juttatások formájában megvalósuló támogatás.

Angliában a nonprofit szektor kiemelkedő szerepet tölt be az öregek szociális gondozásában és az óvodai ellátás megteremtésében. A lakásszektorban működő öntevékeny szervezetek rendeltetésük szerint a piaci árnál olcsóbban biztosítanak lakást a rászorulóknak. Az ún. lakásegyesületek tevékenységi körük szerint lakásépítésben, régi épületek megvásárlásában és felújításában végeznek jelentős feladatokat. Az egészségügyi ellátásban a nonprofit szervezetek szerepe csekélyebb a hazainál; az átfogó angol egészségügyi reform (1946) óta a National Health Service végzi a lakosság egészségügyi ellátását. A nonprofit kórházak jelentősége is rendkívül csekély.

Az angliai nonprofit szektor lényeges reformjára nem számíthatunk a közeljövőben. A kormány visszavonulása a társadalmi szolgáltatásokból – J. M. Knapp értékelése szerint<sup>95</sup> – a forprofit vállalkozások számára kínál kedvezőbb terepet, mert ezek gyorsabban reagálnak a kielégítetlenül maradó keresletre, esetenként maguk is képesek többletkeresletet gerjeszteni. Más kutatók is úgy ítélik meg, hogy az angol nonprofit szektor fejlődése érdekében a kormányzatnak védelmet és ösztönzést kell biztosítania a nonprofit szervezetek számára.<sup>96</sup>

### **A nonprofit szféra néhány németországi tapasztalata**

A német jogi szabályozás a nonprofit szektor részének a közcélokat szolgáló szervezeteket tekinti. Közcélúnak minősül az alapítvány, az egyesület, de a korlátolt felelősségű társaság, sőt bármely jogi személy is. Említést érdemel, hogy a hazai közéletben is alapítványként ismert német szervezetek egy része

<sup>95</sup> Ld. bővebben: M. Knapp: *Public Money, Voluntary Action* New York The Gouyter 1990.

<sup>96</sup> W.K. Jordan: *Philantropy in England*. London 1990.

jogi szempontból nem tekinthető alapítványnak. A Friedrich Ebert és a Konrad Adenauer Stiftung Németországban egyesületként van bejegyezve.

A teljesség kedvéért meg kell jegyezni azt is, hogy számos német alapítvány közcélúsága más ország jogrendszere szerint megkérdőjelezhető. A német közéletben hagyományosnak mondható politikai ismeretterjesztés, közhasznú politikai képzés ugyanis pártokhoz kötődik, viszont ilyen tevékenységet ellátó szervezettel, alapítvánnyal valamennyi párt rendelkezik. E tevékenységi szféra politikai igényeknek megfelelő megosztottsága és arányossága azonban lehetővé teszi a alkotmányos aggályoktól mentes jogi szabályozást.

A jelenlegi tapasztalatok szerint Németországban is egyre gyakoribb az alapítványtevése; az utóbbi esztendőben évente kb. 400 új alapítvány jön létre, átlagosan 2 millió márkás alapítványi vagyonnal. E jelenség okait a tárgykör németországi kutatói a következőkben határozzák meg:

- a háború utáni időszakban a magánszektorban jelentős vagyonok halmozódtak fel;
- egyre több a gyermektelen házasság; sok idős személynek nincs természetes örököse;
- a jogi szabályozás kedvező az alapítványtevők, az alapítványt működtetők számára.<sup>97</sup>

A német jogrendszer a alapítványok két klasszikus típusát ismeri: a közjogi és a magánjogi alapítványt. A közjogi alapítványt a szövetségi vagy tartományi szintű törvényi szabályozás hozza létre, a alapítványi vagyont az állami költségvetés biztosítja, a vezető testületben a állami, politikai szféra képviselőinek túlsúlya érvényesül. A közjogi alapítványokat – a hazai szabályozáshoz hasonlóan – számvevőszék ellenőrzi.

---

<sup>97</sup> Ld. bővebben: R. Heinze: Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion Köln 1981.



Magánjogi státusú alapítványt magánszemély vagy magánvállalkozás hozhat létre, s e forrásokból származhat az alapítványi vagyon is. Az ilyen alapítványok kezelő szervét az alapító jelöli ki, minden állami befolyás nélkül.

A német alapítványi szféra működésére nincs egységes, szövetségi szintű szabályozás, a tartományi szintű jogalkotás rendezi e szervezetek működésének legfontosabb kérdéseit. Jellemző módon azonban az adóztatás kérdésében egységes szövetségi szintű szabályozás érvényesül. Az általános szabályozás szerint Az adókedvezményben nem részesülő alapítványok 0,5 százalék vagyonadót kötelesek megfizetni. A német szabályozás érdekessége, hogy az alapítványok 30 évenként örökösödési adó megfizetésére kötelezettek, mégpedig a valódi örökösökre megállapított szabályozás szerint. Az adó mértéke a vagyon értékének 2–35 százaléka lehet. A vállalkozási tevékenységet folytató alapítványok nyereségükből 50 százalékos társasági adót fizetnek, a vállalatot is működtető szervezetek adóterhe a 8 százalékos iparűzési adó.

A közhasznú alapítványoknak szánt minden adomány mentes az ajándékozási, illetve örökösödési adó alól. Az adomány összegét az adományozó jövedelemadója, illetve társasági adója, avagy nyereségadója alapjánól levonhatja. Az alkalmazott adókulcsok szerint az igénybe vehető adókedvezmény mértéke akár 50 százalékos is lehet. Az adókedvezmény igénybevételének korlátját jelenti, hogy az adóalapot csökkentő adomány-összeg nem haladhatja meg a jövedelem 10 (bizonyos törvényben meghatározott esetekben 5) százalékát. Az adományok után igénybe vehető adókedvezményt 8 évre lehet elosztani, így tehát a kedvezményesen adományozható összeg a nyolcszorosára emelkedett.

A közhasznú alapítványok is jelentős adókedvezményekben részesülnek. Nem terheli őket nyereségadó, fizetniük kell azonban a föld- és az általános forgalmi adót.

A német jogi szabályozás szerint az alapítvány vonatkozásában közcélúnak minősül a karitatív, oktatási, tudományos, egészségvédelmi, kulturális,

környezetvédelmi tevékenység. A közhasznúvá minősültség feltétele az általánosság kritériumának teljesülése is. E követelmény szerint pl. a jótékonyság célzottja (kedvezményezettje) nem lehet egy kizárólagos szervezeti minősültséggel meghatározott kör; a tevékenységnek nyitottnak, bármely érdeklődő által hozzáférhetőnek kell lennie.

A hazai gyakorlat értékelése és különösen annak paradoxonjai miatt említjük meg az állami alapítványtevés német szabályozásának lényegét. E szerint az állam tényleges vagyont, vagy az állami vagyon értékesítéséből befolyt készpénzt helyez alapítványba. Az állam a kormányzati érdekek szempontjából kiemelkedően fontos részvényeket is adott alapítványi tulajdonba.

Mivel Magyarországon a német alapítványok tevékenysége ismert, szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy a német szervezet külföldi szervezeteknek széles körben nyújthat adományt, támogatást. Korlátozó szabályozás érvényesül azonban a német alapítványok által külföldi alapítványoknak nyújtható támogatások esetében. E megszorítás indoka az, hogy a német adományozó a adomány folyósításával igénye veheti az adókedvezményt, így tehát az adóhatóság ellenőrzi, hogy az adomány valóban közcélú szolgál-e külföldön is. E kontroll pedig csak oly módon oldható meg, hogy a német szervezetnek dokumentálnia kell a támogatás részletes, pontos felhasználását. Az említettek fényében tehát érthetővé válik a német szervezetek részéről megnyilvánuló, a németországi támogatásért folyamodó magyar kutatók számára sokszor zavaró bürokratikus előírások halmaza.

A német alapítványi élet is létrehozta a saját érdekképviselőjét és szervezeti rendszerét: a Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft évi 40 millió márkányi összeget gyűjt többnyire az ipari szférákból és a tudományos szféra alapítványi támogatására fordítja. A német alapítványi szövetség a hazai gyakorlatnak megfelelő regisztrációs, informatikai, jogi gazdasági tanácsadó tevékenységet lát el.

## Nonprofit szféra a holland társadalomban

A nonprofit szervezetek létrehozásának, működésének rövid hollandiai elemzését azért is tartjuk fontosnak, mert a számos aspektusból, így pl. a szervezetalapítás szabadságával rendkívül rokon cselekvési autonómia, a véleménynyilvánítási jog megvalósítása szempontjából liberális felfogásúnak tartott Hollandia e szektornak is különös jelentőséget tulajdonít. Mivel Hollandiában régi és erős hagyománya van a legkülönbözőbb életfelfogások és világnézetek iránti toleranciának, így jól értelmezhető az a sajátosság, hogy a nonprofit szektornak minden politikai áramlat, felfogás jelentős szerepet tulajdonít.

– A római katolikus doktrína szerint az állami és az öntevékeny szektor kiegészíti egymást, az államnak csak akkor kell szerepet vállalnia, ha az egyházi és egyéb öntevékeny szervezetek nem képesek a probléma megoldására.

– A kálvinista elmélet szerint a szuverenitás elve szféránként változik, az állam nem felelős mindenért egyformán, a felelősség mértéke a szféra természetétől függ.

– A szocialista elmélet szerint a szuverenitás elve szféránként változik, az állam nem felelős mindenért egyformán, a felelősség mértéke a szféra természetétől függ.

– A szociáldemokrata elmélet szerint funkcionális decentralizációra van szükség. Az állam elvben mindenért felelős ugyan, de a feladatok nagy részét a alacsonyabb szinteken hatékonyabban lehet megoldani.

– A liberális elmélet alapelve az, hogy a társadalom számára a hatalom megosztása, az egymást ellenőrző erők egyensúlya a legelőnyösebb.<sup>98</sup>

Hollandiában már a középkorban is működtek – alapítványi formában – öntevékeny szervezetek. Ezek önálló jogi személyiségének elismerésére 1938-ban került sor. Az egyesületek jogi szabályozása 1855-től származik és az ekkor megalkotott szabályozás 1976-ig volt hatályban. Érdeemes megemlíteni, hogy e törvény szerint az egyesületek akkor nyerhették el jogi személyiségüket, ha ún. alapító levelüket az igazságügyi miniszter jóváhagyta, a közjegyző pedig hitelesítette. Az alapítványok átfogó szabályozására 1956-ban került sor. Az ezt megelőzően létrehozott alapítványokat a törvény jogi személynek tekintette, az új szervezetek létrehozására pedig eljárási szabályokat állapított meg. A holland törvényi előírások nem tartalmazzák az egyesületek, illetve alapítványok céljait, tevékenységi körét érintő korlátozásokat, speciális követelményeket.

Az öntevékeny szervezetek alapítványi és egyesületi formában egyaránt működhetnek, adományokat, támogatásokat többnyire alapítványok nyújtanak, míg egyesületi formában az ún. társas tevékenységet ellátó szervezetek működnek.

### **Az amerikai modell**

Az USA-ban működő, becslések szerint közel félmillió jótékony szervezet, pontosan nem regisztrált de néhány százezres nagyságrendűnek tekintett innovatív tevékenységet folytató, valamint egészségügyi és oktatási profilú nonprofit szervezet működik. A tevékenységüket elemző kutatások elsődleges

---

<sup>98</sup> Ld. továbbá: P. Daalen: *Wij Nederlanders, een sociologische verkenning* Utrecht 1970.



szerepet az e szervezeteket megillető adópolitika bírálatára és továbbfejlesztésére irányulnak. Mindez azzal magyarázható, hogy az amerikai társadalomban az adórendszer szorosan összefonódott a gazdaság- és szociálpolitikával, szétválasztásuk a gyakorlatban szinte lehetetlen. A nonprofit szervezetek számára valóban élet-halál kérdését jelenti a mindenkori adórendszer, mivel az általa alkalmazott szabályozás e szervezetek irányába az állami értékrendszert, akaratot a következőkben közvetítik.

1. Az adókedvezmények útján az állam közvetett támogatást nyújt a nonprofit szektornak, ösztönzi annak magánadományokkal való finanszírozását, s így segíti a szektor működését és fejlődését.
2. Az adókedvezményeket az állam feltételekhez köti. Ezek a feltételek hivatottak biztosítani, hogy a nonprofit szervezetek valóban a közösség érdekeit szolgálják, szolgáltatásaikat diszkriminációtól mentesen osszák el a rászorulóknak között, tevékenységük lehetőleg az egyenlőtlenségek csökkenésének irányában hasson.
3. Az adótörvények feladata az is, hogy szabályozzák a nonprofit szervezetek menedzsereinek vagyonkezelő tevékenységét, biztosítsák annak jogszerűségét.
4. Az adómechanizmusok segítségével kívánja szabályozni az állam a nonprofit, a piaci és az állami szektor közötti munkamegosztást, a köztük húzóó határvonalakat, valamint azt is, hogy milyen mértékben versenyezzenek egymással és befolyásolják egymás tevékenységét, viselkedését.<sup>99</sup>

A nonprofit szervezetek az egyéni, és a vállalati jövedelemadó, a vagyonadó, az ajándékozási adó és bizonyos fogyasztási adók kivételével tarthatnak számat speciális adópolitikai elbánásra. A hatályos szabályozás a nonprofit szervezetek négy csoportját különbözteti meg, és eszerint állapítja meg az alkalmazott adók körét és mértékét. A kedvezmények mértéke fordítottan arányos a jogszabályok és az adóhatóság szigorával: a kedvezmények mértékével azonosan arányos ugyanis a szabályok száma, köre, szigorúsága, egyre súlyosabb

<sup>99</sup> Ld. bővebben: R. Kramer: *Voluntary Agencies and Personal Social Services*. New Haven 1987. University Press



szankciók büntetik a szabálysértőket és egyre szigorodik a szervezetek elszámolásának adóhatósági ellenőrzése. A legjelentősebb kedvezményekben részesülő szervezetekre rendkívül szigorú szabályok vonatkoznak:

- tilos gazdasági kapcsolatokat teremteniük támogatóikkal;
- minden évben alaptőkéjük legalább 5%-át jótékony célra kell fordítaniuk;
- tilos spekulációval vagy ún. egyoldalú befektetésekkal kockáztatniuk alaptőkéjüket;
- egyéni tanulmányutakat csak korlátozott mértékben támogathatnak;
- a támogatás terhére teljesített kiadások közcélúságáért felelősséggel tartoznak;
- visszaélés esetén nem csak a szervezet adójogi felelőssége állapítható meg, hanem a szabálysértést elkövető személyek büntetőjogi felelősségre vonására is sor kerül.

A nonprofit szféra tevékenységét illetően ún. tiltott területeket is megállapít az amerikai szabályozás:

- e szervezetek választási kampányban nem vehetnek részt;
- a törvényhozás munkájában kizárólag a bizottságok írásos felkérésre vehetnek részt, csak pártatlan, objektív álláspontot képviselhetnek.

A legnagyobb kedvezményben részesülő szervezetek 20%-nál nagyobb arányban nem válhatnak üzleti vállalkozás tulajdonosává.

A hazai jogi szabályozás számára modellértékűnek tartjuk mindezt akkor is, ha a civil szféra képviselői megállapításainkat rosszallással fogadnák. Úgy véljük ugyanis, hogy a szigorú adórendszer is jobb annál, amikor hallgatólagosan az APEH mérlegelésére (jogízlésére?) bízza a törvényhozó a kedvezmények alkalmazhatóságát, elfogadhatóságát.

Az amerikai társadalomban rendkívül jelentős a nonprofit szervezetek innovációs szerepe. A nonprofit szférában kezdeményezett programok kormányzati adaptálása elsősorban az egyes marginális rétegek, a bűncselekmények áldozatai, valamint a kisebbségek körében jellemző. Általánosnak mondható az a tapasztalat, hogy a valamilyen szempontból sajátos figyelemre, törődésre szorulóknak feltehetőleg sokkal inkább számíthatnak a kisebb méretű önkéntes szervezetek segítségére, mégpedig elsősorban azok működésének legelső szakaszában. A már nagyobb múlttal rendelkező szervezetek tevékenységét más indítékok, más szempontok irányítják. Ezek a következők: a bürokratikus struktúrák racionalitása, a szakértők érdekeltsége szakértelmük hasznosításában és továbbfejlesztésében, a szervezet fennmaradásának követelményei, a létező szolgáltatások és programok bővítésének, fejlesztésének igénye. Ez magyarázhatja azt a tényt, hogy általában a nagyobb, bürokratikusabb és professzionálisabb önkéntes szervezetek azok, amelyek új programokat kezdeményeznek, ők a lehangosabb szószólói bizonyos ügyeknek, s egyúttal ők a közpénzek legnagyobb felhasználói is.

Említésre méltónak tartjuk azt az amerikai tapasztalatot is, amely a vállalkozások által folytatott támogatási gyakorlatra utal. Minden nagyobb cég az adományok összegét beépíti éves költségvetésébe, s általában az adózatlan nyereség százalékában vagy az előző évi jótékonyági adatok alapján határozza meg annak nagyságrendjét. A támogatások megítélésénél gondosan mérlegelik a célzott szervezet presztízsét, az ajánlott program jellegét, valamint a megvalósítás valószínűségét. Általános elvnek tekinthető a jótékonyági programok professzionális végrehajtása, amely a kétségtelen bürokratikus elemek mellett azok személyes jellegét is fontosnak tartja. A támogatással célzott nonprofit szervezetek jellege, tevékenysége a vállalat és a kedvezményezett tevékenységébe, arculatába is beépül, ily módon – optimális esetben – kölcsönösen erősítik egymást. Feltétlenül meg kell említeni a nonprofit

szervezetek szerepét a – divatos szóval – public relation-ben is, mivel ezek egyszerre eszközei és alanyai az arculatteremtő, a nyilvánosság szerepét a közélet és az üzlet világában is értékesítő tevékenységnek.

## CIVIL TÁRSADALOM A TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS ÁRNYÉKÁBAN

Hogy árnyék helyett nem fényt írtunk, az nem a pesszimizmus jele. Ellenkezőleg: Meggyőződésünk, hogy a civil társadalomról írni már önmagában optimizmust jelent. A közigazgatás útvesztőit végigjárni e tárgykörben pedig olyan komoly elkötelezettségre valló, nemes, bár hálátlan cselekedet, amelyet kezdetben nem is vállalt fel egyetlen minisztérium sem: a civil társadalom viszonyait rendezni kívánó kodifikációs munkálatok valóban „civil” módon kezdődtek.

A civil szervezetek helyzetére vonatkozó átfogó – törvényi szintű – szabályozás szükségességére már több aspektusból is rámutattunk. A jogszabályok hiányosságai, a bírák jogértelmezésének hagyott tág terep a jogbiztonságot alapvetően érintő kérdés. A civil szervezetekre vonatkozó szabályozásra is igaz, amit az Alkotmánybíróság általános értelemben megállapított, nevezetesen: „A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára . . . is előre láthatóak legyenek.”<sup>100</sup>

Az állam és a civil társadalom hosszú távú, azonos érdeke a sokoldalú egyeztetések eredményeként kialakított, részletes szabályozás megalkotása. Politikusok és a civil szféra képviselői is egyetértenek abban, hogy a jogalkotásnak rendeznie kell a civil szervezetek költségvetési támogatásának rendjét is. A jelenlegi elosztási rendszer – megérdemelten – állandó kritika

---

<sup>100</sup> 11/1992. (III. 5. AB határozat (ABH 1992. 84.)

tárgya: parlamenti ad hoc bizottság pályázatok alapján dönt a társadalmi szervezetek költségvetési támogatásáról. A támogatás megítéléséről, nagyságrendjéről normatív szabály nem rendelkezik – épp ezért a politikai „ízlés”, értékelés veszélye-lehetősége kizártnak semmiképpen sem tekinthető. E megállapítás igazolására nem elegendő, de jellemző példaként említhető a cserkészszövetség és az úttörők támogatásának alakulása 1990 és 1994 között, illetve azt követően. Említésre méltónak tartjuk, hogy az 1990-ben felosztott, összesen évi 600 MFt évről évre csökkent, majd az elmúlt esztendőben a felére apadt.

A civil szféra helyzetét illetően a jog(alkotó) a kivárás taktikáját folytatta, mondhatnánk, valójában pedig úgy érzékeljük: 1990-től napjainkig a mindenkori kormányzat nem fogalmazott meg világos álláspontot arra vonatkozóan, hogy a civil társadalom az adórendszer, s általában a fiskális szemléletű világ birodalmában lehet-e, s ha igen, miként a kormányzat elismert partnere.

Az 1996 tavaszán megjelent szabályozási koncepció<sup>101</sup> meglepő államközpontúságról tanúskodott. A tervezet az 1994-es választási programokban ígért olcsó állam helyett újabb állami szerv, a Nonprofit Felügyelet létrehozását jelezte. Az új „központi hatáskörű állami szerv” és hivatalának rendeltetése azonban egyszerre volt abszurd és az alkotmányos elveket, a hatalommegosztás kialakult és a demokrácia általánosan elfogadott gyakorlatát sértő.

Az említett törvénytervezet a nonprofit szervezeteket közhasznúságuk szerint kívánta rangsorolni, s eszerint nyújtott volna számukra kedvezményeket az adók, vámok, illetékek és járulékok civil szempontból mindenképpen kusza világában, s más támogatások megszerezhetőségében. Az a körülmény sajnos az előkészítés során sem kapott figyelmet, hogy hazai jogunkban egyetlen jogszabályi előírás sem határozza meg, mi a közhasznú vagy mi a közérdek. A közhasznúsági besorolást és az ellenőrzésekkel kapcsolatos feladatokat a

---

<sup>101</sup> MKM ikt.sz. 006/47/1997.



Nonprofit Felügyelet mint a kormány alárendeltségében működő állami szerv végezte volna.

A jogállami gondolkodás kialakulásának első esztendeiben nyilvánvalóvá vált, hogy a demokratikus társadalom kiemelkedő fontosságú ismervének az általánosan elfogadott emberi jogok érvényesítését és védelmi rendszerük kiépítését, a hatalmi ágak egymástól elkülönült, de a másik hatalmi ág által ellenőrzött működését és a civil szervezetek alapításának, aktivitásának szabadságát tekintjük. Utóbbi megállapítást azzal a körülménnyel is indokolhatjuk, hogy az ezredforduló modern államának nemcsak az alapvető jogok tiszteletben tartására irányuló törekvés miatt kell önkorlátozónak lennie. Fel kell ismernie, hogy ezt az igényt az alkotmányos védelem szintjére emelt közfeladatok megvalósításában is tükröztetnie kell. Például úgy, hogy tiszteli a polgárok szervezetalkotási szabadságát, s az így létrehozott szervezetek önállóságát is tiszteletben kell tartania. Álláspontunk szerint a civil szervezetek kormányzati felügyeletének tervezgetése az alkotmányos gondolkodás körüli zűrzavart, bizonytalanságot jelezte.

A nonprofit szféra alkotmányos működésének fontos alapelve, hogy az egyesülési jog alapján létrehozott szervezetek – szervezettípusonként – egyenlő jogokat élveznek. Bármely, az autonómiájukat sértő diszkrimináció alkotmányos aggályokat kelt.

Az előbbiekben említett javaslat önálló, e célkitűzés megvalósítására irányuló közalapítvány rendelkezésével kívánta megoldani az országos tevékenységet folytató társadalmi szervezetek működési támogatásának elosztását. Az ilyen megoldás óhatatlanul hierarchikus viszonyt alakít ki azonos jogi pozíciójú szervezetek között. A közalapítvány a tervezet szerint a szervezetek működőképességét érintő finanszírozási döntések megalkotására kapott volna jogosítványt. A közalapítvány kuratóriumát az Országgyűlés nevezte volna ki, „segédszerve” a felügyelet hivatala lett volna mint kormány szerv. Nemcsak a

közhasznú besorolás, az ellenőrzés, hanem a működési támogatás ügyében is tág teret kapott a kormányzati befolyás. Mindezek alapján nem sok garancia látszott arra, hogy a civil szervezetek autonómiája valóban érvényesülhet.

Súlyos aggályokat váltott ki a tervezetnek az a megfogalmazása, hogy a hatályba lépésre több ütemben kerüljön sor. Alaposnak tűnik az a feltételezés is, hogy a törvény hatályba lépését a kapcsolódó szabályozás (Etv., Ptk., államháztartási törvény) reformjától elkülönített módon nem lehet megnyugtatóan megoldani.

A civil szervezetek tiltakozása, az alkotmányos aggályok hangsúlyozása, a média kritikus, civilpárti megnyilvánulásai – és, tán a kormányzati önmérséklet felvillanása – a tervezet visszavonásához vezetett. Hazai viszonyaink között semmiképp sem mellőzhető körülmény, hogy az új javaslat előkészítését másik szakértői csoport kapta feladatul. Az etatista beállítódás csorbult, a civil szféra állami kontrollja, így a felügyeleti intézményrendszer kimaradt az új előterjesztésből.<sup>102</sup>

A közhasznú szervezetekről szóló, a Kormány által az Országgyűlésnek 1977 szeptemberében beterjesztett, említett törvényjavaslat (a továbbiakban: Tvj.) – szabályozási tárgya szerint – a következő tárgykörök rendezésére hivatott: a közhasznú szervezetek típusainak meghatározása, a közhasznú jogállás megszerzése és megszűnése feltételeinek megállapítása, a közhasznú működés és gazdálkodás rendjének szabályozása, valamint a közhasznú szervezetek szabályainak rögzítése.

A Tvj. szerint közhasznú szervezetnek minősül az alapítvány, a közalapítvány, a közhasznú társaság, továbbá – ha a létrehozásról szóló törvény úgy rendelkezik – a köztestület. A Tvj. lényeges garanciális rendelkezésként utal arra, hogy a közhasznúsági nyilvántartásba vétel a szervezetnek a törvényi

---

<sup>102</sup> T/4890. sz. törvényjavaslat

szabályozásokban előírt nyilvántartásba vételét követően, vagy azzal egyidejűleg is történhet.

A Tvj. a közhasznúság két fokozatát különbözteti meg.

A közhasznú nyilvántartásba vételhez a szervezet létesítő okiratának rendelkezést kell tartalmaznia

- a közhasznú szolgáltatások nyitott elérhetőségéről,
- a vállalkozási tevékenység közhasznú jellegéről,
- a gazdálkodás eredményének felosztási tilalmáról, illetve
- a politikai tevékenységtől való függetlenségről.

A kiemelkedően közhasznúvá minősítés feltételei szorosan összefüggnek azzal a törekvéssel, hogy minimalizálódjon a túlsúlyos állami szerepvállalás és növekedjen a polgárok és civil szerveződések szerepe a közfeladatok, a közhasznú tevékenység ellátásában. További törekvés az emberi jogok védelmével foglalkozó szervezetek kiemelkedő közhasznúságának elismerése. Mind az állami szervek és települési önkormányzatok jogszabályban meghatározott feladatait végző szervezetek, mind az emberi jogokat védő szervezetek akkor kerülhetnek a magasabb közhasznúsági kategóriába, ha vállalják, hogy a szervezet tevékenységének legfontosabb adatait évente nyilvánosságra hozzák a sajtón keresztül.

A Tvj. parlamenti vitáját a civil szféra jövője szempontjából sorsdöntő eseménynek tartjuk. Meggyőződésünk ugyanis, hogy az e tárgykörben megjelenő – támogató és elemző – vélemények elemzése a civil társadalom hívei, különösen teoretikusai és közéleti tisztségeket betöltő aktív védelmezői számára elengedhetetlen.<sup>103</sup> A terminológiai tisztázatlanság, a merev szembenállás, illetve a felületes, elnagyolt szabályozás apologetikus megközelítése sajátos hangulatot teremtett a Tvj. tárgyalásához.

<sup>103</sup> E kézirat lezárására az általános parlamenti vita második napját (1997. október 13.) követően, október 15-én került sor. Az ezt követő tárgyalás tapasztalatait így nem vehettük figyelembe.

A törvényi szabályozás szükségességét az országgyűlési vita résztvevői sem cáfolták, a Tvj.-t azonban „túlhordottnak”, s a várakozásokat alulmúltnak minősítette több frakció vezérszónoka is.<sup>104</sup>

A Tvj. célját a kisebbik kormánypárt exponense a következőkben határozta meg:

- „– teremtsen egyértelmű, világos és rendezett viszonyokat a szektor számára;
- biztosítson széles nyilvánosságot ennek működéséhez;
- rögzítsen szigorú összeférhetetlenségi szabályokat annak érdekében, hogy a politikai és a civil szektor ne keveredjen össze;
- szolgálja a kínálat bővítését a közszolgáltatások terén, ezáltal javítva a társadalmi szükségletek kielégítését;
- tegye lehetővé a közpénzek, adományok felhasználásának ellenőrizhetőségét, s garantáljon kiszámíthatóan, stabilan differenciált kedvezményeket a közhasznú szervezetek számára;
- végül teremtsen meg a jelenlegi szabályozatlanságból is adódó visszaélések csökkentésének feltételeit.”<sup>105</sup>

A vita kitért a közhasznú szervezetek körének meghatározására is. Több ellenzéki képviselő kifogásolta, hogy a Tvj. nem említi a közhasznú tevékenységek sorában a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását és képzését, az elsődleges munkaerőpiacról tartósan kiszorult munkanélküliek tranzitfoglalkoztatását és képzését, a munkaerő-piaci szolgáltatások területén végzett tevékenységet, így különösen a hátrányos helyzetben lévők körében végzett munkaerő-közvetítést, illetve a közhasznú tevékenységek szervezését.

A vitában hiányolták a listáról a műemlékvédelmet, a környezetvédelmet, a természetvédelmet, az ár- és belvízvédelmet. Utaltunk már arra, hogy az érdekképviselő profit-jellegének megítélése ellentmondásos: a Tvj.

<sup>104</sup> Az Országgyűlés 1997. október 13-ai ülésének jegyzőkönyve 14-16. o.

<sup>105</sup> Uo. 26. old.



közhasznúsági besorolása e tevékenységi kört nem tartalmazza. Az érdekképviselői szervek törekvéseit a parlamenti felszólalások is tükrözték. E vita nyilvánvalóan nehezen jut nyugvópontra. Álláspontunk szerint azonban az érdekképviselő olyan összetett jellegű és eltérő szervezeti formákban is megvalósítható tevékenység, hogy általánosságban valamennyi érdekképviselőt ellátó szervezet közhasznú szervezetként való besorolását nem tartjuk indokoltnak. Érdekképviselő ellátható egyesületi formában is, e szervezeti forma pedig a Tvj. szerint – általánosan elfogadott módon – közhasznúnak minősül. A munkavállalói, munkáltatói, illetve politikai érdekképviselő közhasznúsága azonban csak a részérdekek, a társadalom kisebb-nagyobb csoportja érdekeként értelmezhető.

Közcél – mint már említettük – lehet a tudomány, az oktatás, a környezetvédelem fejlődése, de lehet az egyes ember életének, egészségének megmentésére irányuló tevékenység is. Mindezek azonban jellegüknél, értéktartalmuknál fogva egyetemesek. A civil társadalom szervezeteinek értékrendjéből mellőzhetetlen az univerzalitás. A civil szervezetnek – ha egy ember érdekében lép is fel – egyetemes értékeket kell képviselnie: az emberi élet és méltóság védelmét. A politikai törekvések, valamint a munka világában megjelenő érdek azonban rész-érdek, valamely társadalmi csoport önálló érdeke, a vázolt értelemben tehát az ilyen tevékenységet ellátó szervezet nem minősíthető közhasznúnak.

Súlyos tartalmi, terminológiai tisztázatlanságra utalt a Tvj. vitájában az a körülmény is, hogy a kompromisszum lehetőségét sem érzékeltették azok a megnyilvánulások, amelyek bizonyos szolgáltatások, így a távfűtés közhasznúságát az e feladatkört ellátó gazdasági társaság közhasznú szervezetté minősítésével kívánták érzékeltetni. Ezek a javaslatok ugyan határozott kormányzati ellenállásba ütköztek,<sup>106</sup> határozott formában jelezték viszont azt az

---

<sup>106</sup> Uo. 25-26. o.



igényt, amely a mai gazdasági-társadalmi körülmények hatására (mondhatnánk úgy is: szorítása között) a célzott tevékenységek és a választott szervezeti formák harmóniájának megteremtésére irányul.

Nem látjuk ugyanis elvi – ha úgy tetszik, alkotmányos – akadályát annak, hogy a távfűtés, s még néhány más szolgáltatás közhasznú tevékenységként, állami támogatással valósuljon meg. Bizonyára e körbe illeszkedne a települési szilárd hulladék elszállítása, vagy a kéményseprő-ipari szolgáltatás is. A jogalkotó szabad elhatározásán alapul, mely közfeladatok ellátásáról gondoskodik vállalkozási (forprofit) elven működő szolgáltató igénybevételével, illetve melyeket minősít állami (adó-, vám-, stb.) támogatásra méltónak és sorolja őket az ún. közhasznú szervezetek közé. Az ilyen (besorolástól) döntéstől azonban – s ezt ehelyütt is hangsúlyozni kívánjuk – e szervezetek még nem minősülnek civil szervezetnek.

Valamennyi, a civil társadalom körébe tartozó szervezet és szervezetnek nem minősülő szerveződés közhasznú – ha törvény nem is minősíti ilyennek. A törvényalkotó számára azonban zsinórmérték kell hogy legyen az Alkotmánybíróságnak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a nem természetes személyekre is kiterjesztő értelmezése, amely szerint valamennyi, azonos körbe tartozó szervezetet azonos mércével kell mérni, s a jogokat és a kötelezettségeket azonos mértékben kell megállapítani.<sup>107</sup>

A Tvj. szervezettípusokat és tevékenységi köröket minősít közhasznúnak. A szervezeti formákat már említettük, a közhasznúnak tekintendő tevékenységek pedig – a Tvj. 26. § c) pontjának megfelelően „a társadalom és az egész közös érdekeinek kielégítésére irányuló következő tevékenységek:

1. egészségmegőrzés, gyógyító, rehabilitációs tevékenység;
2. szociális tevékenység;
3. tudományos tevékenység, kutatás;

---

<sup>107</sup> 1141/B/1990. AB határozat ABH (1990. 511.)

4. nevelés és oktatás, képességfejlesztés;
5. kulturális tevékenység;
6. kulturális örökség megóvása;
7. műemlékvédelem
8. természetvédelem
9. környezetvédelem
10. gyermek- és ifjúságvédelem, gyermek- és ifjúsági érdekképviselés;
11. hátrányos szociális helyzetű csoportok üdültetése;
12. emberi jogok védelme;
13. a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység;
14. sport;
15. közrend- és közlekedésbiztonság védelme;
16. fogyasztóvédelem;
17. a közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó tevékenység
18. ár- és belvízvédelem ellátásához kapcsolódó tevékenység.”

A Tvj. említett és az előbbieken idézett szabályozásának összevetéséből az következik, hogy kizárólag az alapítványi, közalapítványi, közhasznú társasági formában, illetve a törvényi rendelkezés alapján közhasznúnak minősített köztestület által ellátott, az említett 18 pontban jelzett tevékenységi kör megvalósítása esetén vehetők igénybe a jelzett kedvezmények. A Tvj. 5. §-a kifejezetten utal is arra, hogy „a közhasznú nyilvántartásba vételhez a szervezet létesítő okiratának tartalmaznia kell, hogy a szervezet közhasznú tevékenységet folytat.”

A Tvj. parlamenti vitájának elemzésénél – az előbbieken vázoltakkal szoros összefüggésben is – feltétlenül említést érdemel a közhasznúsági minősültséggel járó kedvezmények körének vizsgálata.

A Tvj. és az általa utaló szabályként felhízott adójogszabályok szerint a közhasznú szervezet társasági adókedvezménnyel rendelkezik, cél szerinti tevékenysége adómentes, a vállalkozási tevékenység adómentes, nem kell az adót megfizetni a közhasznú szervezetnek, ha a vállalkozási bevétele az összbevétel 10 százalékát, de legfeljebb 20 millió forintot nem haladja meg. A kiemelkedően közhasznú szervezetek esetében ez a határ 15 százalékos. A közhasznú szervezetek helyiadó-kedvezményben is részesülhetnek, adómentesek, ha a társaságiadó-fizetési kötelezettsége nem áll fenn. Teljes alanyi illetékmentesség is megilleti a közhasznú szervezeteket, illetve az alapítvány és közalapítvány részére a közérdekű céljainak teljesítésével kapcsolatban érkező vámárura vámkedvezmény adható. Ezen kívül egyéni, egyéb jogszabályban meghatározott kedvezmények is biztosíthatók, például a cél szerinti tevékenység kertében polgári szolgálatosok alkalmazása, valamint áfa-visszatérítés adóhatósági döntés alapján a társadalmi szervezet és alapítvány részére.

A közhasznú szervezetek támogatóit személyi jövedelemadó-kedvezmények illetik meg; a kiemelkedően közhasznú szervezeteknek nyújtott közcélú adományok 35 százaléka, a közhasznú szervezeteknek nyújtott közcélú adományok 30 százaléka csökkenti az adóalapot. A kiemelkedően közhasznú szervezetnek nyújtott adomány 150 százaléka, a közhasznú szervezetnek nyújtott adomány 100 százaléka csökkenti az adózás előtti eredményt. A közhasznú szervezetek szolgáltatásait igénybe vevők szintén személyi jövedelemadó-kedvezményben részesülhetnek; a cél szerinti tevékenység keretében nyújtott szolgáltatás esetében a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerinti mértékben és feltételekkel mentesség illeti meg őket.

Említést érdemel, hogy a köztartozások a közhasznú jogállást nem érintik, de amíg a közhasznú szervezet nem rendezi lejárt adó-, illeték-, társadalombiztosítási járulék, továbbá elkülönített állami pénzalappal szembeni tartozását, a kedvezmények igénybevételére nem lenne jogosult. A közhasznú

szervezet az adókötelezettséget érintő kedvezmények és mentességek igénybevételére – fő szabályként – a közhasznú szervezetként történő nyilvántartásba vételt követő naptári év első napjától válna jogosulttá.

\* \* \*

Álláspontunk szerint a Tvj. jelenlegi formájában nem alkalmas arra, hogy megnyugtatóan szabályozza az ún. közhasznú szervezeti tevékenységet és az ilyen szervezetek alapítását, működését. A javasolt szabályozás hatóköre – értelemszerűen – túlmutat a civil társadalom fogalomkörén, de civilpárti aspektusból is megkérdőjelezhető.

A keretjellegű törvényi szabályozás ideje lejárt. A deklaratív, csupán utaló rendelkezések és az évente változó adójogszabályok együttes alkalmazása a jogbiztonságot is veszélyezteti, különösen az olyan szervezetek esetében, amelyek nem professzionális állami, vagy forprofit szervek, hanem többnyire a polgárok öntevékenységen alapuló, kicsiny hatókörű, szakapparátust nem foglalkoztató szervezetek.

Feleslegesnek és álproblémának tartjuk az olyan felvetéseket, hogy miért nem közhasznú tevékenység valamely közszolgálat ellátása. Önálló, e tárgyú szabályozás rendezi pl. a távhőszolgáltatás, illetve a települési szilárd hulladék kezelése mint közszolgáltatás ellátásának rendjét. Az ilyen tárgyú hatályos rendelkezések felülvizsgálatára, módosítására irányuló pontos, konkrét javaslatok nélkül a Tvj. ezirányú kritikája csak ötlet-jellegű megjegyzésnek minősíthető.

Megalapozottnak tartanánk viszont az oktatás, vagy a tudományos tevékenység, a kutatás egyértelműbb, egységesebb közhasznúsági szabályozását.

A Tvj. szerint ugyanis csak az ún. közhasznú szervezetek által ellátott oktatás, tudományos kutatás részesül kedvezményben.

Álláspontunk szerint mindenképpen aggályos az a megoldás, amely a közhasznúnak a Tvj. által sem minősített egyház oktatási intézménye számára automatikusan az önkormányzati tulajdonban lévő intézményt megillető költségvetési támogatás folyósítását írja elő, míg a közhasznú szervezetek oktatási (közhasznú) tevékenységi kört folytató szervezete ebben nem, hanem kizárólag a fiskális szemléletű adójogszabályokban megállapított kedvezményekben részesülhet.

Az előbbieken vázolt kritika élet nem csorbítja az a – főleg politikusok által emlegetett – megállapítás, hogy a Tvj. Országgyűlés elé terjesztése önmagában is jelentős esemény. Ha a kormányzati többség elfogadja a javaslatot, még korántsem lehet nyugodt az előterjesztő. Az alkotmányossági kontroll (amit 101%-ra valószínűsíthetünk) veszélye-esélye mellett súlyos gondnak tartjuk a jogalkalmazás majdani nehézségeit is. Kerettörvény mellé mindig kell végrehajtási jogszabályt alkotni, vagy a kapcsolódó törvényi szabályozás módosítása indokolt – párhuzamosan az új törvény megalkotásával. A magyar jogalkotás sajátosságaiból fakadóan a Tvj. tárgykörében „végrehajtási szabály” csak néhány, elsősorban a gazdálkodás rendjét érintő tárgykörben hozható. A kapcsolódó normák módosításáról, koherens jogi környezet megteremtéséről a Tvj. nagyvonalúan elfeledkezik. Nem túlzunk, ha azt állítjuk tehát, hogy a Tvj. – jelen formájában – végrehajthatatlan. A magyar civil társadalom „jogállamibb” – átfogóbb, következményeiben előre láthatóbb, kiszámíthatóbb – szabályozást érdemel.



## PARADOXONOK

### Az állam mint alapító

1. A civil társadalom – s ezt nem győzzük eleget hangsúlyozni – a polgárok autonóm szervezeteiből, s a szervezetté még nem érett, nem formalizálódott törekvések szöveteiből áll. Így e szférában antitest minden olyan képződmény, amelyet az államhatalom a civil szervezetek „képére és hasonlatosságára” kreált, még ha az immunreakciók nem is lépnek fel látható – zavaró formában.

Magyarországon – paradox módon – a legjelentősebb alapítványokat a kormányzat hozta létre. Országos jelentőségű tudományos, kulturális és szociális intézményeket alakítottak át előbb alapítvánnyá, majd közalapítvánnyá, köztestületté, közhasznú társasággá. A helyi önkormányzatok szintén követték a központi példát. Ugyanakkor az egyre súlyosabb finanszírozási problémákkal küszködő költségvetési intézmények (iskolák, kórházak, könyvtárak) részben saját kezdeményezésből, részben felügyeleti szervezeteik bátorítására sorra szervezték meg a magántámogatások összegyűjtésére szánt alapítványaikat.

Az 1993-as adatok szerint a kormányzat és a költségvetési intézmények aránya a 10 százalékot sem haladta meg, a szféra állami támogatottsága pedig tartósan elmarad a nyugat-európaiaktól.<sup>108</sup> A közvéleményben ennek ellenére az a benyomás alakult ki, hogy rendkívül jelentős vagyontömeg került ki a

---

<sup>108</sup> Ld. Kuti Éva: i. m. 907. o.

költségvetésből úgy, hogy a közpénzek felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó garanciális eszközök hatása is elenyészett.

Utaltunk már arra, hogy az 1994 előtti szabályozás nem tett különbséget magán- és közalapítvány között. Az 1989 és 1994 között létrehozott „állami” alapítványok jelentős részét a kormány a mai napig sem alakította át közalapítvánnyá. Hogy ebben a politikai tapintat, a figyelmetlenség, vagy a jogszabályi feltételek hiánya hatott leginkább közre, nehéz lenne pontosan megállapítani. Meggyőződésünk, hogy az előbbi két ok sem zárható ki, mégis inkább az utóbbira tesszük a hangsúlyt.

A Ptk. egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény 40. § (6) bekezdése szerint a közalapítvány alapítására jogosult az alapító okirat megfelelő módosításával az alapítványból közalapítványt hozhat létre. Automatikusan azonban csak azok az alapítványok váltak a módosítás hatályba lépésével közalapítvánnyá, amelyek megfeleltek az új 74/B. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak.

Amennyiben tehát 1994 január elsejét megelőzően az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat nem a Ptk. 74/B. § (2) bekezdésében közfeladatként meghatározott tevékenység ellátására (cél megvalósítására) hozott létre alapítványt, az a törvény rendelkezésénél fogva nem minősül közalapítványnak, s alapítója az átalakítására sem köteles.

Számos olyan művészeti, tudományos, kulturális feladat ellátására „gründoltak” állami szervek alapítványt, amely természetesen megfelel a (magán) alapítvány törvényi kellékeinek, így tartós közérdekű cél megvalósítására irányul. A közcél és a közfeladat megjelölés különbözősége azonban az alapítás, illetve a közalapítvány vonatkozásában mélyebb fogalmi elemzés nélkül is jelentős eltérést tükröz. A Ptk. 74/B § (2) bekezdése szerint ugyanis csak az olyan közfeladat alapítványi célként való megjelölése alapozhatja meg a közalapítvány (jogosult alapító általi) létrehozását, amelynek ellátásáról –

jogszabály alapján – az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. Az említett szférákban azonban – azok alapvető sajátosságainál fogva is – teljességgel kizárható, hogy valamennyi ott felmerülő feladat, cél, törekvés megoldásáról jogszabály rendelkezék, s a megvalósítást az állam, vagy az önkormányzat hatáskörébe adja. Számos, szinte hitbizományként működő, valamely politikai – ideológiai értékrend szellemében tevékenykedő alapítványi kuratórium támogat értékes tudományos programokat, kulturális, művészeti alkotásokat.

Mindez természetesen álláspontunk szerint is közcél, közpénzt azonban csak abban a vonatkozásban „érdemel”, amennyiben jogszabály állami vagy önkormányzati feladatnak minősíti.

A szabályosan működő, közalapítvánnyá nem alakítható, a parlament, kormány vagy önkormányzat által létrehozott alapítványok helyzete kínálhat ugyan közéleti-politikai vitákat, a jogállamiság követelményéből fakadóan azonban státusuk nem érinthető.

A jogi szabályozatlanság hiánya, illetve a kis (és nagy) kapuk nemcsak a hétköznapi polgárnak kínálnak egerutat: az ideológia-politikai érdekek elszánt, következetes végrehajtói is érzékelték a lehetőséget és a kormányzati (önkormányzati) hatalom birtokában bőven (a statisztikák szerint ez valóban nem számottevő, csak a közvéleményt bosszantó mérték) juttattak közvagyonot – ahogy már említettük – közcélokra, de nem a Ptk. 74/B. § (2) bekezdése szerinti közfeladatokra. Az ilyen közalapítvánnyá nem minősíthető és átalakulni nem szándékozó alapítványok kezelő szervei pedig szinte „örök életűek”: az alapító okirat speciális rendelkezése hiányában a kuratórium (a kezelő szerv) tagjai csak akkor válthatók le, ha tevékenységükkel az alapítványi célkitűzések megvalósítását veszélyeztetik. Egyébként a kurátorok tiszte az „örökkévalóságig” szól, s reméljük – lám, milyen bizalmi tisztség is az övék – garancia arra, hogy a

megváltozott politikai viszonyok között is függetlenek marad(hat)nak és az alapítói (okiratba foglalt) rendelkezéseket követik.

Az alapító, illetve az alapítvány és annak kezelő szerve elkülönülését az 1990-94 között hatályos jog is biztosította. A bírói gyakorlat hatására azonban olyan konkrét rendelkezés is bekerült a Ptk. szövegébe, amely szerint „nem hozható létre olyan kezelő szerv, (szervezet) amelyben az alapító – közvetlenül vagy közvetve – az alapítvány vagyonának felhasználására meghatározó befolyást gyakorolhat.”<sup>109</sup>

Az általunk kifogásolt esetkörben az alapító csak kivételes esetben élt a kezelő szerv befolyásolásának elítélendő – helytelen gyakorlatával. Az ilyen eseteket a tömegtájékoztatási eszközök tárták fel – a bizonyítás általában lehetetlen, vagy várat magára.

Fontosabbnak tartjuk azonban azt a körülményt, hogy a civil társadalom teoretikus-pragmatikus védelmezőinek hatására már az akkori parlamenti többség orvosolta a „magánalapítványba menekített közvagyon” kontrollnélküliségének anomáliáját. Az „átmenet” korszakának visszatetsző nyilvánulása volt, hogy a kormány anyagi eszközöket vont ki a közpénzek felhasználását célszerűségi szempontból is vizsgáló számvevőszéki kontroll alól.

Vitatható a megállapítás, de a civil társadalom védelme érdekében fontosnak tartjuk megjegyezni: e szféra autonóm értékeket képes megjeleníteni akkor, ha következetesen autonóm módon dönthet az autonóm polgári akarat szerint elkülönített javak felett. Ha a közpénzekről az azok felhasználására jogosult szervezet nem kíván dönteni, hanem ezt a jogosultságot valamely más értékrend szerint működő szerv hatáskörébe utalja (amely ily módon tudományos, kulturális, működési, vagy más, jogszabály szerint az állam vagy az önkormányzat által ellátandó közfeladat támogatásáról határoz), abban az esetben is garanciális szabályként kell érvényesülnie a közpénzek kezelését kísérő

---

<sup>109</sup> Ptk. 74/C. § (3) bekezdés



kontrollnak. Ha valamely szervezet azért nem „civil”, mivel az állam hozta létre, attól még nem válik civille, hogy tevékenysége felett az állami kontroll nem érvényesül.

Meggyőződésünk, hogy a civil szférát jelentős kár érte azzal, hogy működésében rendszeridegen elemek jelentek meg, s többnyire halványan, nem bizonyítottan, de felmerült a közpénzek kijátszásának gyanúja is.

### **A politikai ambíciók paradoxona**

Ezideig azt hangsúlyoztuk, hogy a civil társadalom a kormányzat (és az önkormányzatok) tevékenységének kiegészítésére, a „civil” igények kielégítésére hivatott. Egyre erőteljesebb viszont a civil szervezetek törekvése arra is, hogy részt vegyenek a mikro- és makropolitikai folyamatokban. Jól érzékeltette ezt az a követelés, amely e szektornak az alkotmányozásban való részvételét sürgette.

A civil szférán belül új jelenség a hivatásos szakmai érdekképviselők, érdekszövetségek megalakulása, amelyek – deklaráltan vagy hallgatólagosan – a politikai folyamatokban való részvételre törekednek. R. S. Jenkins is utalt a már idézett, a hazai folyamatokat elemző írásában<sup>110</sup> arra, hogy a civil szervezetek politikai ambícióik elérése érdekében jó kapcsolatokat ápolnak egyéni képviselőkkel vagy politikai pártokkal. Az ilyen érdekképviselőt – alapítványi, vagy épp egyesületi mezben – a kormányzat ellenőrzésére, befolyásolására irányul, döntően a szervezet, illetve tagjai érdekében.

A civil szféra eredményes működése érdekében rendkívül jelentősnek tartjuk az (ön)érdekképviselői tevékenységet. A civil szféra akkor eredményes

---

<sup>110</sup> Ld. 28. sz. jegyzet. 11. o.



igazán, ha működését a nyilvánosság is észleli. Általánosan elfogadott tény, hogy a nyilvánosság különös fontosságú fóruma a politikai porond és kivételes jelentőségű eszköze az elektronikus média. A civil szervezetek médiához jutásának esélyét pedig felfokozza a politikai kapcsolat.

Álláspontunk szerint a civil szféra kokettálása – rosszabb esetben összenövése – a politikai szférával szektoridegen vonás. A civil szféra fontos előnye a politikával szemben a folyamatos legitimáltság. Míg a politikai képviselet megújítása (optimális esetben) négy évente, a választásokon történik, a civil szervezetekben való aktivitás, e szervezetek támogatása, fenntartása, működtetése olyan önként vállalt cselekedet, amelyet csak az adott szervezet statútuma és a polgár érdekei, ambíciója, lelkiismerete szabályoz. Az együttműködés, a bizalom e szervezetek nélkülözhetetlen vonása – és legitimációjuk forrása.

A civil szféra diszfunkcionális működését jelenti tehát az erős(ödő) politikai töltés, a politikai kötődések keresése. Ennek megelőzése, a nagyobb veszélyek, így pl. a korrupció megelőzése, elhárítása érdekében fontosnak tartjuk a publikus formában megjelenő, diszkriminatív előírásoktól mentes pályázatok közreadását, a nyilvános vagy nyilvánossá tett értékelést, a támogatási feltételek és a támogatói, valamint a kedvezményezett kötelezettségek részletes szerződési rögzítését.

### **A szervezetválasztás zavara**

Hogy valódi zavarról van szó, nem állítjuk. Abban azonban biztosak vagyunk, hogy a jogi szabályozás hiányosságai, merevsége, s ugyanakkor a

közgondolkodás sajátos hazai vonásai (gondolunk az örök rebellis, az adókerülő társadalmilag elfogadott szerepkörére) működési zavart idéznek elő a civil szférában is.

Gyakori tapasztalata a megyei (fővárosi) bírósági nyilvántartásba vételi eljárásoknak, hogy gazdálkodó szervezetek alapítványi köntösbe bújnak, az adókedvezmények miatt pedig a kft. alapítványként jön létre.

A törvényi rendelkezés látszólag ellentmondásos, hiszen a nemes célok megvalósításához vagyonra van szükség, és ennek érdekében az alapítványnak gazdálkodnia, vállalkoznia kell. Az alapítványok gazdasági tevékenységét szabályozó kormányrendelet kifejezetten lehetővé teszi, hogy az alapítványok céljaik megvalósítása érdekében gazdálkodjanak, sőt vállalkozási tevékenységet is folytathatnak. Az ítélkezési gyakorlat az ellentmondást úgy oldotta fel, hogy a célok megvalósítása érdekében az alapítványok valóban gazdálkodnak, az alapítvány célja azonban nem lehet gazdasági tevékenység folytatása.

A jelenleg hatályos jogszabályi előírások figyelembevételével számos közfeladat (oktatás, közművelődés) úgy valósul meg, hogy az önkormányzati (egyházi, vagy civil szervezet tulajdonában lévő) intézmény mellett alapítvány és gazdasági társaság is működik. A pénzt az alapítvány gyűjti és – adómentes támogatás formájában – kifizeti, közben azonban „utaztatja” a közintézmény és a gazdasági társaság között. Ezen az ellentmondásos helyzeten kívánt oldani az ún. 1%-os törvény is, amikor lehetővé tette, hogy ne csupán az alapítvány, hanem más szervezeti forma is a személyi jövedelemadó kedvezményezettjévé váljon.

Meggyőződésünk, hogy jogállamiság követelménye olyan igényt is támaszt a jogalkotóval szemben, hogy szabályozásával alkotmányos rendeltetésüknek megfelelően különítse el egymástól a hatalmi szerveket, a gazdasági-vállalkozási, valamint a polgárok szervezetalkotási szabadsága érvényesítésével létrehozott különböző szervezeteket.

## CIVIL TÁRSADALOM AZ EMBERI JOGOK VÉDELMEBEN

A civil szervezetek működésének sajátos értéke, hogy terepet adnak az alapvető emberi jogok érvényesítéséhez, megvalósításához, „az emberi és állampolgári alapjogokat garantáló, korszerű demokratikus mechanizmusban . . . előnyös működési keretet alkothatnak ésszerű egyéni és közösségi érdekek és szükségletek kielégítésének igényes és eredményes szervezéséhez, a közhatalom befolyásolásához és ellensúlyozásához.”<sup>111</sup>

A civil szervezetek azonban jelentős szerepet töltenek be az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten: az elmúlt évtizedekben történelmi jelentőségű kezdeményezéseket tettek a béke és biztonság megteremtésében, a nemzetek közötti együttműködés előmozdításában.

A hazai civil szervezetek körében is jelentős az emberi jogok védelmére, a nemzetközi jogérvényesítési mechanizmusokhoz való kapcsolódásra irányuló tevékenység. E szervezetek egyrészt tanácsot adnak a hozzájuk fordulóknak, másrészt képviselőket biztosítanak a sérelmet szenvedetteknek, illetve nyilvánosságot teremtenek a visszaélések bemutatása, a hasonló cselekmények megelőzése érdekében.

A civil szervezetek a nemzetközi jogvédő mechanizmusoknak is fontos szereplői.<sup>112</sup> A kiemelkedő jelentőségű ENSZ-egyezmények végrehajtásáról készített ún. országjelentések vizsgálatában is

<sup>111</sup> Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. 4. sz. 19. o.

<sup>112</sup> Ld. bővebben: Weller Mónika: A nem kormányzati szervezetek szerepe az emberi jogok védelmében nemzeti és nemzetközi szinten. Acta Humana 1995. 21. sz. 45–60. o.

közreműködhetnek a civil szervezetek, s ily módon véleményük, értékrendjük a legjelentősebb nemzetközi fórumokon is érvényesülhet.

A nemzetközi hatókörű civil szervezetek bővítik a kultúrák, a tudományos értékek, nézetek pluralizmusát; elősegítik a jogsértések, az intolerancia, a nacionalista megnyilvánulások feloldását – felszámolását. Az ilyen szervezetek működésének – hatókörének fontos „emelyűje” az erkölcsi hatás, a nemzetközi presztízs, a kormányokat, kiemelkedő vezetőket is befolyásoló nyilvánosság.

Álláspontunk szerint a legjelentősebb nemzetközi nem-kormányzati szervezet az Amnesty International, amely 1961-ben egy brit ügyvéd kezdeményezésére jött létre. Ma már több mint 150 országban vannak önkéntes segítők, számos országban működnek helyi csoportok és szekciók, amelyek az Amnesty International Alapszabályának megfelelően működnek. A szervezet nagy hangsúlyt fektet függetlenségének és pártatlanságának megőrzésére, amelynek köszönhetően tevékenységét nemzetközileg elismerik. A finanszírozás terén ezért elsősorban a nemzeti szekciók és tagok hozzájárulására támaszkodik, kormányoktól nem fogad el támogatást.

Tevékenysége elsősorban a lelkiismereti okokból bebörtönzöttek szabadon bocsátását célozza, de ugyanúgy foglalkozik a tömeges jogsértések, különösen a kínzás, embertelen bánásmód, a faji és vallási alapú diszkrimináció eseteinek feltárásával. Elsődleges módszere, hogy jogsértés esetén felszólító levelet küld az érintett kormányoknak a jogsértés orvoslása érdekében. Eredménytelenség esetén a nemzeti szekciók, önkéntesek útján és más emberi jogi szervezeteket felkérve levéláradatot zúdítanak a kormányokra, végül a jogsértésekről sajtótájékoztatót adnak ki. Az Amnesty International évente jelentést állít össze az egyes országokban tapasztalt jogsértésekről.



A lelkes önkéntesek „monitoring” és tényfeltáró tevékenységét a londoni székhelyű Nemzetközi Titkárság mintegy 150 fős személyzetének szakmai és kutató tevékenysége egészíti ki.

Az Amnesty International konzultatív státussal rendelkezik az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa mellett (II. kategória – speciális konzultatív státus), írásbeli előterjesztéseket tehet (a különböző emberi jogi bizottságokhoz is), megfigyelőként részt vehet az üléseken. New York-i irodája útján tájékoztatásokat közöl az ENSZ Közgyűlésének küldötteivel is. Konzultatív státussal rendelkezik az Európa Tanácsnál is. Ezt a tevékenységét a nemzetközi emberi jogi dokumentumok elfogadásának előmozdítására használja. Az Amnesty International már élt azzal a lehetőséggel is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyamatban lévő ügyben valamely kérdésről szakvéleményt adjon a Bíróság számára (ún. „amicus curae brief”).

Magyarország a jogállami átalakulás előtt – a többi közép-kelet-európai országgal együtt – az Amnesty International érdeklődésének középpontjában állt. A szervezet fellépett a halálbüntetés alkalmazása, a katonai szolgálatot lelkiismereti okokból megtagadók megbüntetése ellen, követelte a sajtószabadság tiszteletben tartását. A korábbi politikai rendszer teljes mértékben negligálta az Amnesty Internationalt, megkereséseire, leveleire nem reagált, fellépéseit a belügyekbe való beavatkozásként értékelték.

A döntő változás 1988–89-ben következett be, amikor a kormányzat megvizsgálta a kifogásokat és érdemben válaszolt a felvetésekre.

Az 1996-os évről szóló jelentés Magyarországra nézve hízeltnek tekinthető. A jelentés egyik sarokköve az Európa Tanács Kínzás Elleni Bizottságának 1994 novemberi vizsgálatának tapasztalatai és a kormány erre kialakított reagálása. Az Amnesty International pozitív vonásként



emelte ki, hogy a Kormány a Bizottság jelentésében foglaltak döntő többségével egyetértett és elfogadta az ajánlásokat. A jelentés fontos eredménynek tekintette, hogy a Kormány – az ajánlásoknak megfelelően – felszámolta a kerepestarciai táborot és gondoskodott az illegális bevándorlók megfelelőbb elhelyezéséről.

A Kormány az ez évi jelentésben foglaltakat is értékelte és tájékoztatta a nyilvánosságot.

Az Amnesty International ereje, hatása példa más civil szervezetek számára is. A kormányzattól való – anyagi, infrastrukturális, eljárásbeli, erkölcsi – távolság, a következetes, határozott fellépés, a szakszerű ténymegállapítás és elemzés, a jogsértések nemzetközi egyezményekkel, alkotmányos és erkölcsi elvekkel való ütköztetése szilárd alapot teremt a civil – a polgári, a valamennyi polgárt megillető – jogok és szabadságok maradéktalan élvezetének kikövetelésére.

## POLGÁRRÁ VÁLÁS A CIVIL TÁRSADALOMBAN

A demokrácia iránti vágy akkor nyer igazi értelmet, ha valamely politikai motivációnak engedelmeskedik. De hogyan lesz valakiből demokrata? Más szóval: a civil társadalom polgára? Nyilvánvaló, hogy nem létezhet demokrácia olyan polgárok nélkül, akik képesek és hajlandók szerepet vállalni benne és akik fogékonyak a népszuverenitás eszménye, az emberi jogok tiszteletben tartása iránt. E tekintetben kevés csupán néhány arany szabályt hangoztatni. Fontosabb, hogy megvizsgáljuk azt az ingatag talajt, amelyet valamely népesség elvárásai és hiedelmei alkotnak, s felismerjük azokat az akadályokat, amelyek fékezik a polgárok közéleti aktivitását, szervezetalkotási, -alakítási törekvéseit még az ún. „rég”i demokráciákban is. Csak ezek után érdemes elgondolkodni arról, milyen vonások jellemzik a demokratikusnak nevezhető korszak polgárát.

Napjainkban Nyugat-Európában és az Egyesült Államokban is megfigyelhető az ún. demokratikus követelmények küszöbének leszállítása. A demokratikus társadalmak ugyanis olyan értelemben kívánnak jó kormányzatot, hogy elutasítják az önkényuralmat, csakúgy, mint az állam túlzott beavatkozását. De leginkább arra vágynak, hogy az állam hagyja békén őket, csak a biztonságukat és a stabilitást garantálja, amely lehetővé teszi mindenki egyéni boldogulását. Ez a tendencia nem elítélendő, hiszen logikus következménye a képviselői kormányzat elvének. Ugyanakkor nem ösztönzi az aktív politikai elkötelezettséget, s a demokrácia legitimitását nem tartalmában, hanem inkább a többség passzív egyetértésével igazolja. Úgy fest a dolog, mintha eluralkodott volna az az eszme, hogy a demokrácia csak célkitűzéseinek csökkentése árán üdvözülhet. Ez a körülmény pedig nem inspirálja az új állampolgári típus

kialakulását ott, ahol erre csak törekszenek, s ahol ennek – igen nagy számban és széles körben – akadályai is vannak.

Különösen a volt szocialista rendszerekből átalakuló országok szenvednek ilyen anomióban, amely e térségben az értékrendszer válságából ered. Ez pedig részben annak köszönhető, hogy azok a nem erőszakos forradalmak, amelyek – Románia kivételével – végbementek ezekben az országokban, nem olyan konfliktusból születtek, amely a népesség egészét érintette volna. A változás két elit versengéséből következett, ahol az egyik azt a helyet foglalta el, amelyre a másik vágyott, és amelyből kiűzni igyekezett az előbbit. A nép belefáradt életkörülményeibe, a tilalmakba, a hazugságokba és a kulturális bezártságba, mindannak az ellentétébe, ami a vágyott fogyasztói társadalmakat jellemezte. A demokrácia számára nagyrészt egyet jelentett ezeknek a tiltott gyümölcsöknek a követelésével. Ami a többit, a demokrácia politikai dimenzióját illeti, egy szűk körön kívül ez kevesebb varázssal bírt. S vajon ma valóban ambicionálják-e térségünk társadalmát, hogy eljussanak a valódi polgári lét politikai feltételei megteremtéséhez? Nem azt várják-e el inkább, amit Jiri Musil új-korporatista rendszernek nevez,<sup>113</sup> vagyis egy olyan rezsimet, amely nem annyira a népszuverenitáson és a pártok versengésén alapul, mint inkább az állam, a szakszervezetek és a munkáltatók által közösen megvalósított hatalomgyakorlást jelent. Nem képesek-e még arra is, hogy leplezetlenül éljenezzenek nacionalista vezetőiknek, akiknek jelszavai feledtetik a mindennapok nyomorát?

Nem kevesebb nehézségbe ütközik a polgár új képének kialakítása latin-Amerikában, Afrikában, a muzulmán világban, vagy másutt. Latin-Amerika pedig úgy érzi, tisztára kell mosnia kompromittált legitimitását, amit a múlt tévedéseinek, a meghamisított választásoknak, és az erőszaknak köszönhet. Ami az afrikai kontinenst illeti, az nem csak társadalmi és gazdasági elhagyatottságától szenved. A vallási fundamentalizmuson és az etnikai

---

<sup>113</sup> Musil J.: *Nektere potravky*. Praha 1974. Universitet Karoly

konfliktusokon kívül szembe kell néznie azzal a nehézséggel is, hogy a demokrácia a régi gyarmatosítók értékrendjéből származik. Így az afrikai vezetőknek nemcsak azon kell fáradozniuk, hogy összeegyeztessék ezt az importált eszmét a helyi érzékenységekkel, hanem szembe kell szállniuk azokkal a hamis prófétákkal is, akik úgy állítják be a demokráciát, mint valami nyugati boszorkányságot.

### Az elméleti vita

A jogtudomány kedvelt témája az állampolgárság vizsgálata, annak sokoldalú, így napjainkban az egyre újszerűbb státuselméleti megközelítése. A civil társadalom eszméjét támogató teoretikusok szerint azonban az állampolgárság látszat marad mindaddig, amíg nem támaszkodik olyan meggyőződések összességére, amelyekből kettő meghatározó: egyrészt a közérdekek prioritásának elve, másrészt az az elv, miszerint a nézetek és érdekek ellentmondásából fakadó vita nem elítélendő, hanem nélkülözhetetlen közege a képviseleti rendszer működésének.

Az elméleti vita nem merül ki ezekkel a megfontolásokkal. Az állampolgár fogalmát illetően két filozófiai álláspont ütközik arra vonatkozóan, hogy ki gyakorolja a legtöbb szuverenitást. Az első álláspont – amely különösen Franciaországban terjedt el<sup>114</sup> – úgy fogalmaz, ahogyan az abszolút monarchia teoretikusai tanították: e szerint hallgatólagos szerződés létezik a kölcsönös kötelezettségek tekintetében a kormányzottak és az uralkodó, azaz az állam között, mely szerint ez utóbbi védelmet nyújt az előbbieknél engedelmességük

---

<sup>114</sup> Ld. bővebben: Braud, Ph.: *L'émotion en politique*. Paris. 1997. SODIS

fejében. Ebben a felfogásban a népnek csak minimális rész jut a szuverenitásból, s lényegében alattvaló marad, még ha állampolgári címmel tisztelik is meg. A másik elmélet vitatja ezt, mondván, hogy a demokrácia állampolgár-fogalma elsősorban az egyének tudatában születik meg, amikor felismerik, hogy egyedüli, de kollektív birtokosai a szuverenitásnak, annak a főhatalomnak, amely fölötté áll az államnak, az utóbbi ugyanis csak eszköz.

Az új demokráciákban ez utóbbi felfogásnak van döntő jelentősége, mert a lakosságot még ösztönözni kell arra, hogy síkra szálljon a hatalmát megalapozó legitimitásért. Ezzel szemben a szerződés-elmélet alkalmazása itt azzal a kockázattal járna, hogy függőségi magatartást sugall a népnek az állammal szemben, amelyet hiába neveznek republikánusnak: anakronisztikus módon ezek az országok még a maguk választotta kormányt is monarchiával kívánják felváltani.

### **A gyakorlati vita**

Melyek vajon azok a gyakorlati problémák, amelyek az elveken túl felmerülnek a fiatal demokráciák életében? Az állampolgári létnek kétségtelenül bizonyos politikai iskolázottságra kell épülnie, a történelem és a környezet legalább minimális ismeretére. Az új demokrácia állampolgárának meg kell nyílnia a külvilág felé, nem szabad bezárkóznia közvetlen környezetébe, de az örökkévalónak hitt múltba sem. A térségünk országaiban, így nálunk is 1990 után fennállt ez a gondolkodási irány. A legközelebbi közösségbe való bezárkózás akadályozza az állampolgári lét és gondolkodás kialakulását.



További következmény a demokratikus magatartás szabályainak elsajátítása is. A jog világában nehezen értelmezhető, hogy a polgárnak szolidárisnak kell lennie a többiekkel a közös boldogulás keresésében, s főleg, hogy ne követeljen lehetetlent kormányzótól, ne tekintse az államot személyes juttatások osztogatójának. Különösen fenyeget ez a deviáció a „szegény demokráciákban”, ahol éles választóvonal húzódik az elismert társadalmi szerepet viselő állampolgárok és az „állampolgár-jelöltek” lényegesen népesebb tömege között, akiknek elvben van ugyan választójoguk, de akikre félve tekintenek az előbbiek, s akik maguk is meghasonlottan vívódnak részint gátlásaik, részint a nyomor hirtelen megszüntetésének lehetetlen álma között. Ezen a szinten az állampolgár fogalmának meggyökereztetése már nemcsak azt jelenti, hogy ki kell fejleszteni ezt az új típust a népesség különböző rétegeiben. Itt már felmerül a vezetők felelőssége is, akik, például a déli országokban, gyakran demagóg módon egy szociális demokrácia eszméjét hangoztatják, s ezzel populista hangot ütnek meg, amivel nem hozzászoktatják az elmaradott rétegeket a politikai vitákhoz, hanem ellenkezőleg, még jobban depolitizálják őket.

Nem szabad megfélemedkeznünk arról, hogy napjainkban az emberi jogok ún. második generációjának biztosítása új problémákat vet fel. Bokorné Szegő Hanna mutat rá a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi megítélésének és szabályozásának összefüggéseit vizsgáló tanulmányában, hogy „a gazdasági recesszió az ún. jóléti államokban is vitatottá tette a szociális biztonságnak az állam által garantált mértékét. Régiókban pedig – a gazdasági átalakulás során – a gazdasági, szociális és kulturális jogok érvényesülésének mértéke süllyedt, olyan társadalmi feszültségeket idézve elő, amelyek diszkreditálhatják a polgári és politikai jogok, a demokrácia alapjainak értékét.”<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Bokorné Szegő Hanna: A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi megítélésének és szabályozásának magyarországi kérdései. *Acta Humana* 1996. 22–23. sz. 5. o.

Szólnunk kell végül a demokratikus toleranciáról. Fontosságát bizonyítják azok a tragédiák, amelyek a volt Jugoszláviában, vagy a Kaukázusban következtek be, ahol a megválasztott többség uralma a kisebbség kiirtásához vezetett. De kevésbé szélsőséges esetekben is, a tolerancia szó általában olyan magatartást jelöl, amely távol áll tőle: kényszerű és távolságtartó együttélést idegennek érzett csoportokkal, amelyek pedig ugyanazt a állampolgárságot viselik. Ilyen volt valamikor a vallási tolerancia katolikusok és protestánsok között Nyugat-Európában és Észak-Amerikában, s ilyen ma is a világ nagy részén, akár vallásról, akár etnikai, nyelvi vagy politikai hovatartozásról van szó. Különböző csoportok élnek egymás mellett, s ha nem is gyilkolják egymást, jobb esetben, de idegenül, egymást megvetve vagy gyűlölködve élnek. A tolerancia pedig nem ez, nem ideiglenes fegyvernugvás. Ha meg akarjuk határozni, hogy mit jelent ez a demokratikus társadalomban, ismét csak a konfliktus elfogadásának fontosságát kell hangsúlyoznunk. A demokráciában a konfliktus a pluralizmus és a szabadság szükségszerű velejárója, s része annak a permanens átalakulásnak is, amelyből a fejlődés ered. A legtöbb társadalom ezzel szemben elfogadhatatlannak tekinti. Márpedig a demokrácia által megkövetelt tolerancia az, ami elfogadhatóvá teszi a konfliktust, megfosztja drámai jellegétől, megtanít arra, hogy elfogadjuk a másikat anélkül, hogy megtagadnánk önmagunkat, s végső soron lehetővé teszi, hogy elismerjük a különbözőséghez való alapvető jogot.

A modernizációra törekvő új demokráciák azt is kezdik felismerni, hogy ilyen átfogó gazdasági-társadalmi folyamatban csak az emberi jogok teljességével rendelkező ember tud részt venni. Ez az igény pedig nemcsak a jogok és érvényesülésük garanciáinak kimunkálását, kodifikálását és a hatékony védelmi mechanizmusok működtetését jelenti.

A jog világában mindez úgy is tükröződik, hogy az oktatás kötelező tartalmát megállapító szabályozásnak rendelkeznie kell az emberi jogok iskolai

oktatásáról. Az állami költségvetésből kell támogatni az emberi jogok oktatásával és kutatásával foglalkozó intézményeket. A közszolgálati rádió és televízió programjában is kiemelt figyelmet kell kapnia az emberi jogokra, a demokratikus társadalom működésére vonatkozó ismeretek bemutatásának. S amit témánk szempontjából tán a legfontosabbnak tartunk: a demokrácia „játékszabályait” és az emberi jogok tartalmát, érvényesítésük technikáit a civil társadalom szervezeteiben ismerhetjük meg a leghatékonyabban. A hazai civil társadalom pedig ehhez minden fogyatékosága, pénzügyi gondjai, a jogi szabályozás hiányosságaiban fellelhető nehézsége ellenére mással nem pótolható kitűnő terep.

## ÖSSZEFOGLALÓ

Közép-Kelet-Európában a civil társadalom intézményeinek csírái részben a szocialista korszakban, részben a II. világháború előtti időkben gyökereznek. Magyarországon a civil társadalom egyik alapintézményének tekintett az alapítvány pl. szinte egyidős az államisággal. Az alapítványok és önkéntes szerveződések elterjedése a 19. századra nyúlik vissza, amikor különböző társadalmi szükségletek kielégítésére szövetkeztek a magánalapítványok és a közintézmények. 1932-ben több mint 14 ezer egyesület működött, hozzávetőleg 3 millió taggal (az ország összlakosságának száma ebben az időben 8,6 millió volt). A II. világháború és az azt követő politikai kurzus a negyvenes évek végén megakasztotta a valóban független, nem-kormányzati szervezetek fejlődését a térségben.

A pártállam nem nézte jó szemmel, hogy az emberek autonóm csoportosulásokban vesznek részt, a hivatalostól eltérő értékeket támogatnak, vagy megpróbálnak az állam szerepéből bármely keveset is átvállalni. Az ötvenes években az alapítványok, egyesületek és spontán kezdeményezések nagyobb részét betiltották. A megmaradtakat államosították és a nómenklatúra tagjainak irányítása alá vonták. Ezt a hivatalosan jóváhagyott „civil társadalmat” átpolitizált, hegemon szerepet betöltő makroszervezetek uralták – az egyetlen ifjúsági szervezet, az egyetlen béketanács, az egységes szakszervezet – amelyeket az állam finanszírozott, és az állampárt felügyelt.

E mesterséges struktúrák bomlasztása, átépítése hosszú, s nem éppen veszélytelen feladat volt. A passzív ellenállók és a nyíltan ellenzékiek vagy a hivatalosan jóváhagyott szervezetek keretein belül dolgoztak (pl. természetvédelmi klubokban, a cserkészmozgalomban, irodalmi társaságokban), vagy illegális, földalatti szervezeteket hoztak létre, hogy megőrizzék a kulturális,

szellemi vagy politikai autonómia és integritás valamilyen formáját. A Szolidaritás mozgalom pl. autonóm intézmények egész független szektorát építette ki („repülő egyetemeket”, kiadóvállalatokat, újságokat, tanköröket), amelyek a nyolcvanas években valóságos alternatív társadalommá (ahogyan néhányan nevezték: párhuzamos polisszá) fejlődtek.

Csehszlovákiában viszont keményen tartotta magát a kommunista uralom egészen 1989-ig, így nem volt lehetőség széles körű ellenzéki tevékenységre vagy önszerveződésre. Ezért azután a civil társadalom struktúrái itt csak lassabban alakultak ki.

A „Civil társadalom” kifejezést a demokratikus ellenzéki mozgalmak „vezették be” a közép-kelet-európai politikai köznyelvbe a hetvenes évek végén, nyolcvanas évek elején. A „társadalmi önszerveződés”, az alulról jövő változások stratégiáját követve ezek a mozgalmak a polgári értékek és a spontán társadalmi kezdeményezések önállósítására törekedtek. A civil társadalom feléledésével független szervezetek, kezdeményezések és mozgalmak keltek életre és az 1989-es átalakulás motorjaivá váltak.

A demokratikus áttörés Bibó István szavaira irányította a figyelmet, aki a magyar demokrácia megteremtése érdekében elengedhetetlennek tartotta, hogy létrejöjjenek „a szabadság kis körei, melyek képesek lesznek a térség feudális múltjának és kommunista rendszereinek meghaladására”.

Ma még csak jelszószerűen, s alig tudatosan érzékeljük: a posztkommunista korszak sikere nagyrészt azon múlik majd, hogy sikerül-e létrehozni eleven, működő hálózatot azokból a szervezetekből és intézményekből, amelyek az állampolgárok és az állam között közvetítenek, azaz sikerül-e kifejleszteni a politikai kultúra kötőszöveit. A civil társadalom szervezeteire valódi küldetés vár:



- Az embereket arra ösztönzik, hogy a társadalmi élet minden területén állampolgárokként viselkedjenek, ne hajoljanak meg az államhatalom előtt, ne hagyatkozzanak annak jóindulatára.

- Védelmeyezik és erősítik a pluralizmust és a társadalmi sokszínűséget, így a kulturális, etnikai, vallási, nyelvi (és egyéb) identitástudatot.

- Függetlenebb és rugalmasabb szolgáltatásaik alternatívát kínálnak a központi állami ellátással szemben.

- Létrehozzák azokat a mechanizmusokat, amelyek segítségével a kormány és a piac a közönség által ellenőrizhető és felelősségre vonható.

Az 1989-es társadalmi-politikai átalakulás megteremtette a lehetőséget annak, hogy civil struktúrák keletkezzenek és fejlődjenek térségünkben. A non-profit kezdeményezések előrehaladását azonban több, egyidejűleg jelentkező tényező is gátolta.

Először is, e társadalmak energiáinak, erőforrásainak és reményeinek java része – akárcsak a nyugati adományozóké – arra koncentrálódott, hogy létrejöjjön a piactgazdaság, és megszerveződjenek a demokratikus kormányzás intézményei. A demokratikus átalakulás során a fő hangsúly az országos, vagy makroszintre került: a jogállamiság, a politikai pártok, a parlamenti gyakorlat beindítására, felélesztésére. Így kevesebb figyelmet szenteltek az alulról szerveződő mozgalmak, állampolgári kezdeményezések építésére és támogatására.

Másodsorban érdemes arra is figyelemmel lenni, hogy a demokratikus ellenzéki mozgalmak legtehetségesebb aktivistáinak és értelmiségi vezetőinek zöme – függetlenségét feladva – hivatásos politikussá vált. E vezetők beáramlása az új politikai pártokba, a kormányba és a parlamentbe megkönnyítette ugyan a demokratikus államszervezetek kiépülését, ez a folyamat viszont jelentős vérveszteséget okozva számos nem-kormányzati szervezet és kezdeményezés vezetését és irányítását meggyengítette. Ugyanakkor megjegyzést érdemel, hogy az országos politikában elszenvedett csalódások sok értelmiségit és korábbi

aktivistát arra készítetnek, hogy visszatérjenek „gyökereikhez”, a civil társadalomba.

Harmadsorban arra utalnánk, hogy a korábbi polgári ellenzéket egy közös ellenség egyesítette: a politikai rendszerrel való szembenállás. Az elnyomó rendszerek bukása után új csoport-identitási formákat kellett keresni. Ez a tény, valamint a szocializmus utáni politikai szétforgácsolódás és gazdasági bizonytalanság jó táptalajt nyújtott olyan társadalmi jelenségek, ideológiák számára, amelyek megosztották az embereket és elvonták az energiákat.

Negyedszer: 1989 után sokan úgy találták, hogy kevesebb idejük jut a politikai és társadalmi kérdésekre. A piaci típusú gazdaságba való átmenet gazdasági megszorításokkal és válságokkal járt, és ez újfajta problémákat jelentett azoknak az állampolgároknak, akik korábban hozzászoktak a biztos állásokhoz és központilag támogatott árakhoz. A létező szocializmus gyermekei közül sokan a rendszer bukása után is passzívak maradtak, bízva abban, hogy új jótevő majd gondoskodik róluk – legyen az a „szabad piac”, a nyugati segítség, vagy a demokratikus kormányzat.

Keleten és Nyugaton egyaránt egyre többen kezdtek rájönni, hogy a szabad piac és a szabad választások önmagukban nem biztosítják az egészséges, demokratikus társadalmak kialakulását és fennmaradását. A piacgazdaság alkalmas arra, hogy fogyasztói javakat és szolgáltatásokat állítson elő, de számos társadalmi szükséglet kielégítésére – természeténél fogva – csak igen korlátozottan képes. Hasonlóképpen, az állampolgárok nem hagyhatják pusztán a kormányra a fontos közösségi érdekek, közcélok (a tiszta környezet, a polgári szabadságjogok, a társadalmi jólét) képviselőjét és védelmét. A kiegyensúlyozott, hárompólusú társadalmi fejlődés érdekében a piaci és az állami szektor mellett meg kell tehát jelennie a non-profit szervezetekből álló erőteljes harmadik szektornak is.

Közép-Kelet-Európában a non-profit szervezetek fontos alternatívát kínálhatnak, vagy partnerei lehetnek az államnak a közjó védelmében. A gazdasági nehézségek szerte a térségben szükségessé teszik olyan új társadalmi szervezetek megjelenését, amelyek képesek lesznek arra, hogy enyhítsék a költségvetési megszorításokat és a leépülő állami szolgáltatások egymást erősítő hatását.

A (fél)feudális és a szocialista múlt erősen központosított államhatalmat hozott létre, amely rugalmatlanul és érzéketlenül viselkedett az állampolgárok és a közösségek társadalmi szükségleteivel. Térségünk polgárai egyre inkább úgy érzik, csalódtak – sokszor irreális – reményeikben: az állam, a parlament, vagy a mostani politikai pártok sem tudnak jobban megfelelni napi szükségleteiknek. Az új politikai vezetés és a pártok többnyire kis, városi csoportosulások köré szerveződtek, és nem rendelkeznek széles körű kapcsolatrendszerrel, mely a választókhoz és azok érdekeihez fűzné őket. Óriási szakadék választja el a politikai elitet a választók tömegeitől, akik a politikát egyre inkább áttekinthetetlen hatalmi játszmának tartják.

A szertefoszlott remények és megszegett ígéretok idején még nyilvánvalóbb, hogy égető szükség van autonóm és hatékonyan működő non-profit szervezetekre. A társadalmi átalakulásnak ebben a szakaszában a polgároknak történelmi esélye nyílt arra, hogy demokratikus, alulról szerveződő intézményeket és értéket hozzanak létre.

A „civil társadalom” kifejezés azonban túlhasznált fogalomná vált és értelmezésében is egyre parttalanabb lett. Az állam pedig – míg egyrésről a civil szervezetek új intézménytípusait vezette be a magyar közjog világába, amelyek elsősorban a tudományos, kulturális életben, a sport világában kezdtek működni – a készülő ún. non-profit törvény szabályozási koncepciójában már kifejezetten etatista megoldásokat alkalmaz. A törvénytervezet újabb változata majd a Kormány által elfogadott javaslat jelentős mértékben „finomodott” – elsősorban

az alkotmányossági megfontolásokra, igényekre tekintettel –, valamint a civil szféra jelentős nyomására.

A dolgozat megkísérli a civil társadalom fogalmának feltárását, érveket gyűjt „ellene” és „mellette”, megvizsgálja keletkezését, kibontakozását, intézményeit. Áttekinti a civil társadalomra vonatkozó elméleteket és a mai magyar valóság viszonyrendezésében felrajzolja a civil társadalom programját. Az értekezés a társadalmi-politikai viszonyok értékelése iránti nyitottsággal, de a jogi struktúrákon keresztül vizsgálja a témát.

## RÉSUMÉ

Les institutions de la société civile dans l'Europe de l'Est ont leurs racines en partie dans l'ère socialiste, et en partie dans l'époque qui précéda la deuxième guerre mondiale. Mais la fondation par exemple, considérée comme une des institutions fondamentales de la société civile hongroise, existe pratiquement depuis les débuts de l'État. Les fondations et les autres organisations civiles spontanées se répandirent au XIX<sup>e</sup> siècle, quand les fondations civiles et les institutions étatiques avaient lié leurs efforts pour satisfaire divers besoins sociaux. En 1932, il y eut plus de 14 mille associations qui comptaient quelque trois millions d'adhérants (alors que la population était de 8,6 millions). La deuxième guerre mondiale et le régime politique qui la suivit stoppèrent dans cette région de l'Europe l'évolution des organisations autonomes, indépendantes de l'État.

L'État de parti regardait avec suspicion les groupements spontanés, prônant des valeurs autres que celles qu'il encourageait officiellement; il désapprouvait aussi leurs efforts de prendre sur leur compte une partie, fût-elle minime, des tâches qui revenaient à l'État. Dans les années cinquante, la plupart des fondations, associations et autres initiatives spontanées furent interdites, tandis qu'on collectivisa celles qui restaient, les mettant sous la surveillance des dirigeants politiques. Cette «société civile», jouissant de l'approbation officielle, fut dominée par des macro-organisations porteuses des dogmes politiques, en situation hégémonique: il n'y eut



qu'une seule organisation des jeunesses, qu'un seul Conseil de la Paix, qu'un seul syndicat unifié. C'est l'État qui les finança, confiant leur surveillance au parti d'État.

La désagrégation et la transformation de ces structures artificielles fut une entreprise de longue haleine qui comportait aussi des risques. Les résistants passifs et les membres de l'opposition déclarée devaient travailler soit dans les cadres mêmes des organisations officiellement agréées (tels les clubs pour la protection de la nature, le mouvement des boy-scouts, ou les sociétés littéraires), soit dans l'illégalité, créant des organisations clandestines pour sauvegarder leur autonomie et leur intégrité culturelles, intellectuelles et politiques. Le mouvement dit Solidarité institua par exemple tout un secteur indépendant d'organisations autonomes («universités volantes», maisons d'édition, journaux, cercles de formation continue), dont l'évolution aboutit à créer, aux années quatre-vingt, une véritable société alternative, une *polis* parallèle, comme on disait.

En Tchécoslovaquie, au contraire, la domination communiste se maintint ferme jusqu'en 1989, et empêcha l'opposition de développer son activité, de créer des organisations autonomes. Par conséquent, les structures de la société civile ont mis plus de temps à s'établir dans ce pays.

Le terme de «société civile» a été introduit dans la langue politique des pays de l'Europe de l'Est par les mouvements démocratiques de l'opposition, à la fin des années soixante-dix, au début des années quatre-vingt. Suivant la stratégie de «l'organisation spontanée de la société», soit des transformations venues d'en bas, ces mouvements cherchèrent à assurer une autonomie aux valeurs civiques et aux initiatives sociales spontanées qui les véhiculaient. Avec le réveil de la société civile, apparurent des

organisations et des mouvements autonomes qui devinrent les moteurs de la transformation de 1989.

La percée des forces démocratiques a actualisé la pensée d'István Bibó, qui voyait une des conditions indispensables de la démocratie hongroise dans la création de «petits cercles de la liberté, capables de dépasser le passé féodal et les régimes communistes de cette région».

Aujourd'hui, nous pressentons à peine consciemment encore que la réussite de l'ère post-communiste tiendra, dans une grande partie, à ce que l'on puisse créer un réseau vivant et efficace des organisations et des institutions qui servent d'intermédiaires entre les citoyens et l'État, autrement dit, à ce que se produisent les tissus conjonctifs de la culture politique. Les organisations de la société civile accomplissent une véritable mission:

- Elles poussent les gens à se conduire en citoyens dans tous les domaines de la vie sociale, à ne pas abdiquer devant le pouvoir étatique, ni s'en remettre à sa bienveillance.

- Elles défendent et renforcent le pluralisme et la diversité sociale, la conscience de l'identité culturelle, ethnique, religieuse, linguistique et autre.

- Leurs services plus indépendants et plus souples offrent une alternative face aux services centralisés de l'État.

- Elles créent les mécanismes qui permettent au grand public de contrôler le marché et le gouvernement, et de demander des comptes à ce dernier.

La transformation sociale et politique de 1989 a créé une possibilité pour la naissance et le développement des structures civiles dans notre région. Mais l'évolution des initiatives à but non lucratif fut entravée par plusieurs facteurs simultanés.

Tout d'abord, les sociétés de cette région, tout comme les sponsors occidentaux, concentraient le gros

de leurs énergies, de leurs ressources et de leurs espoirs à y créer une économie marchande et à mettre en place les institutions d'un gouvernement démocratique. Dans le processus de la transformation démocratique, l'accent était mis sur les tâches nationales: il a fallu avant tout instaurer ou restaurer l'État constitutionnel, la pluralité des partis et la pratique parlementaire. On consacra ainsi moins d'attention à encourager les initiatives et les mouvements venus de la société elle-même.

Ensuite, il y a eu le fait que la plus grande partie des dirigeants et des activistes des mouvements de l'opposition démocratique sont devenus, sacrifiant leur indépendance, des politiciens professionnels. Si leur arrivée massive dans les nouveaux partis politiques, dans le gouvernement et dans le Parlement a facilité l'instauration des organismes démocratiques de l'État, d'un autre côté, leur absence se faisait sentir dans les organisations non gouvernementales dont la direction s'affaiblit. Il faut remarquer en même temps que les déceptions subies dans la politique nationale ont poussé plusieurs intellectuels et anciens activistes à retourner à leurs «sources», dans la société civile.

En troisième lieu, nous devons rappeler que l'ancienne opposition civile avait pour plate-forme d'union son antagonisme avec le régime politique. Après la chute des régimes oppressifs, il leur a fallu trouver de nouvelles formes d'identité pour leurs groupements. Ce fait, accompagné de la dispersion des forces politiques et de l'insécurité économique, créa des conditions favorables à l'apparition des phénomènes et des idéologies qui divisèrent les gens et détournèrent les énergies.

En quatrième lieu: beaucoup se sont aprepés, après 1989, qu'ils avaient moins de temps à consacrer aux questions politiques et sociales. Le passage dans le nouveau type d'économie marchande impliquait des

restrictions et des crises économiques, ce qui entraîna des problèmes inaccoutumés pour les citoyens habitués à la stabilité de l'emploi et aux prix subventionnés. Parmi les enfants du socialisme réel, beaucoup sont restés passifs, même après la chute du régime, attendant qu'un nouveau bienfaiteur prît soin d'eux, que ce fût le «marché libre», l'aide occidentale, ou le gouvernement démocratique.

A l'Est comme à l'Ouest, on commençait à comprendre de plus en plus que le marché libre et les élections libres ne suffisaient pas en eux seuls à assurer l'installation et le maintien des sociétés démocratiques saines et vigoureuses. L'économie marchande est capable de produire des biens de consommation et assurer des services, mais, de par sa nature, elle n'est pas apte à satisfaire certains besoins sociaux, si ce n'est dans une mesure minime. Les citoyens à leur tour ne peuvent entièrement laisser au gouvernement la charge de représenter et de sauvegarder les plus importants intérêts de la communauté (l'environnement, les droits civiques, le bien-être social). Pour réaliser une évolution équilibrée à trois pôles, il faut donc qu'entre en scène, à côté de l'État et du marché, un troisième secteur puissant, constitué des organisations à but non lucratif.

Dans l'Europe de l'Est, ces organisations peuvent offrir une alternative importante, ou bien elles peuvent devenir des alliées de l'État dans la défense du bien public. Les difficultés économiques éparses dans cette région nécessitent de nouvelles organisations sociales, capables d'atténuer les effets conjugués des restrictions budgétaires et de la disparition progressive des prestations sociales.

Le passé mi-féodal et socialiste a produit un pouvoir étatique fortement centralisé, insensible aux besoins sociaux des citoyens et des communautés. Les gens de cette région ont de plus en plus l'impression

d'avoir été trompés dans leurs espoirs, souvent irréels, ils ont le sentiment que l'État, le Parlement et les partis politiques actuels ne consacrent pas plus d'attention que leurs prédécesseurs à leurs besoins quotidiens. La nouvelle direction politique et les partis se sont organisés, le plus souvent, autour de petits groupements locaux, et ne disposent pas de contacts nécessaires avec leurs électeurs et leurs intérêts. Un fossé profond sépare l'élite politique de la masse des électeurs, qui voient de plus en plus dans la politique un jeu de forces incompréhensible pour eux.

En ce temps d'espoirs déçus et de promesses non tenues, il est encore plus évident que nous avons besoin des organisations autonomes efficaces, à but non lucratif. Dans cette phase de la transformation sociale, l'histoire offre aux citoyens une chance de produire des valeurs démocratiques et des institutions issues de la société elle-même.

Le terme de «société civile» est devenu cependant émuossé par l'usage, et son sens s'est élargi jusqu'à donner une notion sans rivage. L'État, quant à lui, ayant introduit, d'un côté, de nouveaux types d'institutions des organisations civiles, qui commencèrent à fonctionner surtout dans la vie scientifique, culturelle et sportive, d'un autre côté, il applique maintenant des solutions nettement étatistes dans la conception de la loi qu'il prépare pour réglementer le fonctionnement des organisations à but non lucratif. La dernière variante de ce projet de loi, puis la proposition acceptée par le Gouvernement, sont indiscutablement améliorées, grâce à des considérations et des exigences constitutionnelles, mais aussi sous l'influence de la pression qu'a exercée la sphère civile.

Cette thèse tente d'éclaircir la notion de la société civile, réunit des arguments «pour» et «contre», examine sa naissance, son épanouissement et



ses institutions. Elle passe en revue les théories concernant la société civile, et esquisse son programme dans les conditions actuelles de la réalité hongroise. Elle analyse son sujet du point de vue des structures juridiques, tout en tenant compte des conditions politiques et sociales.

## IRODALOM

Arendt, Hannah – Le système totalitaire. Paris, Seuil (1972)

Aron, Raymond – Démocratie et totalitarisme, Paris Gallimard. (1965)

Ágh Attila – Védekező társadalom. Magyar Tudomány 7–8. (1987)

Politikai reform és civil társadalom. Magyar Tudomány 10. (1987)

Az önszabályozó társadalom. A civil társadalom Nyugat és Kelet-Európában. Kossuth Kiadó (1989)

A századvég gyermekei KJK (1989)

Bergyajev, Nyikolaj – Az orosz kommunizmus értelme és eredete. Budapest, Századvég (1989)

Bibó István – Válogatott tanulmányok I–IV. Budapest, Magvető (1986, 1990)

Bihari Mihály – Politikai rendszer és demokrácia. Budapest, ELTE (1989)

Bruszt László – A több szólamú politikai rendszer felé. Valóság, 5. (1987)

Constant, Benjamin – De la liberté chez les modernes. Ecrits Politiques. Paris, Livre de poche. (1980)

Csizmadia Ervin – Milyen civil társadalom van és milyen nincs Magyarországon? Kritika 5. (1989)

Dobrovits Sándor – Magyarország egyesületeinek statisztikája. Statisztikai Szemle 1. (1935)

Dobrovits Sándor – Társadalmi szervezetek. Statisztikai Közlemények 1. (1938)

Fejtő Ferenc – A népi demokráciák története. Budapest- Párizs, Magvető Könyviadó-Magyar Füzetek (1991)

– A népi demokráciák története. Budapest-Párizs, Magvető Könyvkiadó-Magyar Füzetek (1991)

Fritz Tamás – Az individualizáció esélyei. Valóság, 5. (1987)

Gareth Stedman Jones: Liberalizmus és demokrácia. Világosság 2–3. 115–118. (1990)

Gáthy Vera (szerk.) – State and Civil Society. Szociológiai Intézet (1989)

Gergely András – A „civil társadalom” hazai irodalmáról. Politikatudományi Szemle 1. 171–182. (1993)

Gosztonyi Péter – Magyar Golgota. Irodalmi Ujság 4. (1989)

Gyáni Gábor – „Civil társadalom” kontra liberális állam a XIX. század végén Századvég 1. (1991)

Gyilasz, Milovan – Beszélgetések Sztálinnal. Budapest, Magvető (1989)

Halmai Gábor – Párt, állam, jog. Politikatudományi szemle 1. 35–59. (1993)

Hankiss Elemér – Diagnózisok, 1. Budapest, Magvető (1982)

Hankiss Elemér – Második társadalom? Valóság 11. (1984)

Hankiss Elemér – Diagnózisok, 2. Budapest Magvető (1986.

Hankiss Elemér – Kelet-európai alternatívák. Budapest Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (1989)

Kemény István – „Polgárosodás – polgárjogok nélkül” In: Közelről s távolból Gondolat (1991)

Kis János – Vannak-e emberi jogaink? Párizs, Magyar Füzetek (1988)

Kolosi Tamás-Papp Zsolt – A társadalmi struktúra történelmi alakváltozásai. Társadalomtudományi Közlemények 4. (1973)

Konrád György és Szelényi Iván – Az értelmiség útja az osztályhatalomhoz. Budapest, Háttér Lap és Könyvkiadó (1990)

Kornai János – A hiány. Budapest, KJK. (1980)

Kornai János – Régi és új ellentmondások és dilemmák. Budapest, Magvető (1989)

Kosáry Domokos – Újjáépítés és polgárosodás, 1711–1867. Budapest, Háttér Lap és Könyvkiadó (1990)

Lenin, V. I. – Állam és forradalom Budapest Kiadó. Lenin összes művei, XXXIII. (1965)

Lévai Katalin – Szémán Zsuzsa: Társadalmi trigonometria. Scientice Humana, Budapest (1993)

Magyar Bálint – A magyar népi demokrácia története, 1945–1962. Budapest, Kossuth (1978)

Magyari Nándor László – Civil társadalom: utópia vagy realitás. A Hét, június 18. (1990)

Magyarország civilnézetben Budapest, Európa Ház – Civitalis Egyesület (1997)

Magyarország egyletei és társulatai 1878-ban. Budapest, Magyar Királyi Statisztikai Hivatal (1981)

Márkus Mária – „A szükségletek politizálódása” címen a Szociológiai Intézetben tartott előadás – kiegészítve megjelent: Szociológiai Szemle 3. (1992)

Márkus Mária – A szükségletek politizálódása szükségletek, társadalmi mozgalmak és civil társadalom. Szociológiai Szemle 3. 43–54. (1992)

Marx, Karl – A zsidókérdéshez. Budapest, Kossuth Kiadó, MEM 1. (1957)

Marx, Karl – A hegeli filozófia kritikájából. Budapest, Kossuth Kiadó, MEM 1. (1965)

Marx, Karl – A polgárháború Franciaországban. Budapest, Kossuth Kiadó, MEM 17. (1968)

Michnik, Adam – Le nouvel évolutionnisme. In: 1956 Varsovie, Budapest. La deuxième révolution d'Octobre. Paris, Seuil. (1978)

Michnik, Adam – A lengyel katolicizmus és a totalitárius állam. In: Magyar Füzetek, 14–15. (1984)

Milosz, Czeslaw – A rabul ejtett értelem. Budapest, Európa (1992)

Mlyner, Zdenek – Du socialisme réel au socialisme à visage humain. Paris, Gallimard.

Molnár Erik – Történelemszemléletünk nacionalista maradványairól. Új Írás, No. 11. (1962)

Molnár Miklós – Le déclin de la Première Internationale. La Conférence de Londres de 1871. Genève, Droz. (1963)

Molnár Miklós – Marx, Engels et le politique internationale. Paris, Gallimard / idées. (1975)

Molnár Miklós – Pouvoir et société civile dans les pays de l'Europe de l'Est: concepts et réalités. Dadmos, Automne (1983)

– Système communiste et société civile. Communisme, 8. (1985)

– La démocratie se lève à l'Est Pologne et Hongrie. P.U.F. (1990)

Molnár Miklós – Civil társadalom és akiknek nem kell. Budapest, Educatio (1996)

Montesquieu, Ch.-L.-S. – A törvények szelleméről. Budapest, Akadémia Kiadó (1962)

Papp Zsolt – Polgári társadalom és politikai állam. In: Bihari M. (szerk.) Politika és politikatudomány. Gondolat Kiadó 188–222. (1982)

Párhuzamosok és metszéspontok Budapest, Európa Ház (1997)

Pokol Béla – Alternatív utak a politikai rendszer reformjára Valóság, 12. (1986)

Rousseau, Jean Jacques – A társadalmi szerződés. Budapest, Bibliotheca (1958)

Szabó Máté – „Societas civilis” és „bürgerliche Gesellschaft”. Magyar Filozófiai Szemle, 4. (1980)

– A „polgári társadalom” kategóriája a mai társadalomtudományokban. Filozófiai Figyelő, 1–2. (1980)

– Éjjeliőr volt-e a liberális állam? Világosság, 5. (1981)

– Zöldek, alternatívok, környezetvédők. Gondolat Kiadó (1985)

– Új társadalmi mozgalmak – A „védekező társadalom” előőrsei? Magyar Tudomány, 7–8. (1987)

Szabó Tibor – Védekező társadalom. Magyar Tudomány, 7–8. (1987)

Szalai Erzsébet – A hatalom szerkezete. Hagyományok a politikai rendszerváltás után. Politikatudományi Szemle 2. 20–40. (1993).

Szücs Jenő – Vázlat Európa három történeti régiójáról. Magvető Kiadó (Gyorsuló idő) (1983)

Walesa, Lech – Un chemin d'espoir. Autobiographie. Paris, Fayard. (A remény utcája. Önéletrajz) (1987)





